Las reformas necesarias para crecer en libertad.



FUNDACIÓN
LIBERTAD Y PROGRESO 2019

LAS REFORMAS NECESARIAS PARA CRECER EN LIBERTAD

- 2019 -





Las reformas necesarias para crecer en libertad /
Editado por Manuel A. Solanet. - 3a ed compendiada.-
Buenos Aires : Fundación Libertad y Progreso, 2019.
380 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-47163-2-3

1. Políticas Públicas. I. Solanet, Manuel A., ed. II. Título.
CDD 320.6

Elaborado y compilado por Manuel Solanet.

Revisión de contenido por Mercedes Colombres.

Diagramado por Esteban Siracusa.

Gráficos por Cristóbal Morales Vera.

Diseño de tapa por Christian Argiz.

Agradecemos especialmente el apoyo institucional y financiero de la **Fundación Friedrich Naumann para la Libertad** por hacer posible una vez más que esta edición esté al alcance del público. La cooperación bilateral entre esta organización internacional y la Fundación Libertad y Progreso, que lleva más de 8 años promoviendo las ideas de la Libertad en la República Argentina, resulta clave para hacer realidad proyectos como el que estamos presentando.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

A fines de 2014 la Fundación Libertad y Progreso elaboró y publicó el libro "*Progresar en Libertad*". El propósito fue mostrar los graves errores en las políticas públicas de la gestión kirchnerista y a la vez exponer las propuestas de nuestra Fundación para reemplazarlas. La certeza de nuestro diagnóstico quedó demostrada por la evolución de los desequilibrios que caracterizaron el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en su última etapa. Fuerte inflación; gasto público desbordado y altísimo déficit fiscal; emisión monetaria; ausencia de inversiones; retrasos en las tarifas de servicios públicos; debilitamiento de la infraestructura; fuga de capitales; déficit comercial; agotamiento de las reservas internacionales; recesión económica; distorsión de precios relativos; deterioro de las relaciones internacionales con gran cantidad de países, incluidos los vecinos; corrupción; degradación de las instituciones de la República, en particular la Justicia.

El desafío para la gestión iniciada por Mauricio Macri, era inmenso. La salida de un populismo que privilegió la inmediatez y la obtención de votos, se enfrentaba a la dificultad de la impopularidad de las inevitables medidas correctivas. La coalición ganadora "Cambiemos" debió superar varias limitaciones de carácter político. En primer lugar cierta diversidad ideológica interna resultante de la integración con otras fuerzas distintas del PRO. Por ejemplo el radicalismo. En otro plano, debió enfrentar la carencia de mayorías parlamentarias propias. Además encontró lo que es una realidad: la sociedad argentina cree mayoritariamente una visión estatista e intervencionista.

Nuestro primer libro, "Progresar en libertad", de 2014, propuso un conjunto coherente de políticas públicas que no eran diferentes de las que han tenido éxito en otros países.

Está claro que respondían a un principio general de libertad y subsidiaridad, que es lo que caracteriza a una sociedad libre y abierta. Creemos que este debe ser el camino para mejorar las condiciones de vida de todos los argentinos y para eliminar la pobreza. Además esas políticas son consecuentes con la vigencia de la democracia y la división de poderes.

En la segunda edición mantuvimos, con ligeros cambios, los textos que no habían perdido vigencia con el cambio de gobierno e incorporamos nuevas propuestas.

En este nuevo libro que pasa a ser una tercera edición, nos situamos en 2019, o sea en los finales del período de gestión de Mauricio Macri, en un año electoral que le puede dar un segundo mandato. Lo hemos titulado "*Las reformas necesarias para crecer en libertad*". Comparamos las medidas que Libertad y Progreso proponía y lo realizado en el gobierno de Cambiemos. Somos conscientes de que quien gobierna enfrentó restricciones políticas y también institucionales, que pueden explicar en parte las demoras o supresiones de medidas que debían haberse aplicado.

CAPÍTULO 1

LAS PROPUESTAS ECONÓMICAS

La gestión populista del kirchnerismo, orientada ideológicamente hacia la intervención, fue consolidando a lo largo de 12 años severas distorsiones y carencias. El gobierno del presidente Mauricio Macri encontró un Estado en default y sin acceso al crédito en condiciones razonables. El gasto público había llegado a niveles inéditos y había un déficit fiscal, incluyendo intereses, del orden de 7% del PBI. Este casi inmanejable desequilibrio ocurría a pesar de una altísima e insostenible presión tributaria. La emisión monetaria impulsaba una inflación del orden del 40% anual, aunque reprimida por los congelamientos tarifarios, por el atraso cambiario y los controles de precios. Las reservas internacionales disponibles eran de hecho nulas por su insuficiencia para los pagos que el 10 de diciembre de 2015 ya estaban comprometidos. El abastecimiento energético dependía fuertemente de la importación. Las tarifas de servicios públicos estaban severamente retrasadas compensándose con subsidios que no alcanzaban a inducir inversiones en infraestructura. El tipo de cambio fue utilizado como ancla anti inflacionaria y el retraso afectó las exportaciones y alentó las importaciones. Por necesidad e impulsado por su ideología el gobierno de los Kirchner instauró el control de cambios (el cepo) que perturbó las actividades productivas y generó déficit comercial. Para peor, los precios internacionales de los productos agrícolas se habían deteriorado respecto de los elevados niveles del periodo 2005- 2009. Lamentablemente esa buena parte del ciclo externo había sido desperdiciada.

Durante todo el periodo kirchnerista hubo una degradación institucional que afectó la seguridad jurídica y el derecho de propiedad. La fuga de capitales fue intensa y muy superior al ingreso de inversiones directas. Junto al cepo cambiario el Banco Central se hizo cargo de los pagos externos del Tesoro y vendió fluidamente “dólar ahorro” para mantener controlada la cotización de la divisa en el mercado paralelo. De esa forma perdió reservas. El gasto cuasi fiscal se catapultó debido al pago de altos intereses por el elevado stock de letras del Banco Central emitidas para absorber y morigerar la descontrolada emisión monetaria requerida para solventar el enorme déficit fiscal.

A todas estas falencias se agregó la estrategia desarrollada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en los dos últimos años de su mandato que solo se propuso llegar al 10 de diciembre de 2015 sin que un evento económico o social la lleve a una situación inmanejable. Debido al temor de un episodio hiperinflacionario, o una corrida bancaria, o una estampida del dólar paralelo, se fueron sumando distorsiones y acumulando problemas irresueltos que pasaron como herencia al gobierno de Mauricio Macri. Como ejemplo extremo de aquella irracionalidad el Banco Central operó en la venta de dólar futuro a un precio deliberadamente inferior a las expectativas de cotización y por debajo de las cotizaciones de ese mismo futuro en plazas del exterior. Esta irregularidad exigió una revisión de los contratos; pero, de todas maneras, obligó a un fuerte desembolso para no incumplir, con la consiguiente emisión monetaria.

El gasto público se desbordó durante el gobierno de los Kirchner y el déficit fiscal luego del pago de intereses subió por encima del 7% del PBI. Ante la falta de acceso a financiamiento genuino, ese déficit se solventó con colocación de papeles impagables en la ANSES, el PAMI y el Banco Central. La base monetaria carecía de respaldo lo que condicionaba la salida del cepo a la recuperación de la confianza para asegurar un flujo de ingreso de divisas que pudiera mantener un tipo de cambio equilibrado, evitando

un overshooting. El gobierno de Mauricio Macri logró ese marco y pudo salir del cepo a los pocos días del inicio de su gestión.

La inflación sólo había sido atenuada artificialmente mediante el retraso cambiario y los congelamientos tarifarios, y además había contado con la ayuda de la recesión económica inducida por el gobierno kirchnerista. Le expansión monetaria, consecuencia del déficit fiscal, había alcanzado más de un 40% anual. Esta fue la causa principal de la inflación sufrida en los primeros meses de la gestión de Macri. Todas estas circunstancias debían ser corregidas con el menor costo económico, social y político, y éstos serían tanto menores cuanto más rápido se recuperara la confianza.

Un primer desafío del Presidente Macri, fue clarificar la dimensión y el origen de los problemas heredados y explicar por qué demandarían soluciones impostergables y duras. Macri demoró más de lo debido en hacer este reconocimiento. La comunicación con la sociedad es esencial para prevenir y enfrentar las reacciones y no debiera excluir la clarificación de la forma en que se intentará distribuir equitativamente el costo de las medidas correctivas. Se sabía que los primeros meses del nuevo gobierno serían difíciles, pero lo peor que podría hacerse era eludir los problemas o demorar las verdaderas soluciones intentando dar inicialmente una imagen de tranquilidad. La hora de la verdad llegaría de todas maneras, y eso ocurrió en mayo de 2018

Desde la Fundación Libertad y Progreso proponemos que se inicien las reformas que se desarrollan en este libro, con el tiempo y la oportunidad que sean convenientes.

La corrección fiscal por disminución del gasto, la estabilidad y una mayor eficiencia productiva eran y siguen siendo los más urgentes deberes. El déficit financiero (incluyendo intereses y provincias) superaba a fines de 2017 un 7% del PBI. Este nivel era incompatible con las

posibilidades de financiamiento, lo que se puso en evidencia en abril de 2018. Un déficit de esa magnitud financiado con endeudamiento, llevaba al riesgo de default. Un leve cambio en los mercados externos puso en enormes dificultades a países con sus finanzas comprometidas. Argentina era uno de ellos.

El gasto público consolidado (Nación + Provincias + Municipios) pasó de un promedio histórico del 30% del PBI previo a 2002, a un nivel de 47% del PBI en 2015, y alcanza un 45% actualmente. La presión tributaria también se elevó en el mismo periodo desde 27% en 2002 a 39% en 2015 y no ha descendido. Tanto el uno como el otro son niveles que la economía argentina no soporta y deben ser disminuidos. Las primeras medidas en 2015 apuntaron a reducir impuestos. Tal fue el caso del recorte inicial de las retenciones a la exportación y el aumento del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias. Esta tendencia se revirtió en abril de 2018 frente a la corrida cambiaria.

Deberán ponerse en marcha medidas y programas que den seguridad que en un determinado plazo el gasto público y el déficit se reducirán y serán financiables sin emisión monetaria. La recuperación de la confianza y del crédito sólo se logrará con un programa creíble, aunque los resultados tarden en lograrse.

Según Libertad y Progreso las acciones prioritarias deben comprender:

A) Continuar con la reducción de los subsidios a la energía y al transporte, normalizando en un plazo prudencial las tarifas y precios, retrotrayéndolos como regla general, a los niveles reales de 2001. El impacto sobre los estratos de muy bajos ingresos deberá amortiguarse selectivamente con instrumentos de subsidio a la demanda.

B) Eliminación de subsidios aún remanentes a actividades productivas suprimiendo todo control e intervención en los precios.

C) Reducción gradual del otorgamiento de planes sociales a quienes no lo necesiten, transformando los subsidios actuales en trabajos simples con sistemas de colaboración público-privado mediante esquemas donde todos se beneficien, trabajadores, estado y empresas privadas. El gobierno de Cambiemos mantuvo en general los programas sociales e incrementó algunos. Por ejemplo, la universalización de la Asignación por Hijo.

D) Anuncio de la instrumentación de un programa de reforma de la administración nacional que comprenda: Racionalización del organigrama del gobierno. Supresión y fusión de unidades administrativas y de organismos. Digitalización y transparencia. Tercerización de servicios. Al personal no incluido en la nueva estructura se le mantendría temporalmente la remuneración y los beneficios, con planes de reentrenamiento y reubicación laboral. Jubilación anticipada e incentivos para su inserción en el sector privado. Rescisión de contratos laborales vigentes en la administración pública nacional con antigüedad menor de un año y prohibición de suscribir nuevos contratos. Acuerdo con gobiernos provinciales mediante incentivos para que implementen similares reformas. El gobierno iniciado el 10 de diciembre de 2015, en su inicio aumentó el número de ministerios a 21, elevando a dicha categoría funciones que antes eran abarcadas por secretarías. Luego se redujeron a 10 pero sin una racionalización adecuada.

E) Elevación de la edad jubilatoria en un proceso que debiera iniciarse con 67 años para hombres y 63 para mujeres, con un horizonte anunciado de llegar a 70 años para ambos sexos en una década o menos. Iniciación de sistemas suplementarios de capitalización.

F) Reducción del llamado “gasto político”. Venta de autos, aviones y helicópteros destinados al transporte de funcionarios, o su transferencia a los sistemas de salud o seguridad en el caso de que sean útiles. Prohibición de la propaganda gubernamental, así como la electoral, partidaria o personal de funcionarios públicos empleando fondos estatales.

G) Arancelamiento en las universidades estatales de acuerdo al principio de que sólo paguen los que estén en condiciones económicas de hacerlo. El resto de los alumnos deberían ser becados o recibirían préstamos de honor.

H) Reforma de la Coparticipación Federal. Proponemos que se estudie el reemplazo de la coparticipación federal vertical Nación-Provincias devolviendo potestades tributarias a las provincias. Esta propuesta se describe en este libro. En síntesis, transferir a las provincias la recaudación del impuesto a las Ganancias de personas físicas, Bienes Personales, Internos y combustibles. Creación de un fondo de redistribución horizontal entre las provincias que permita empalmar las recaudaciones en el inicio del futuro régimen, con las del actual. Fijación de los coeficientes de redistribución de ese fondo de manera que el posterior mayor gasto relativo de cada provincia exija a su gobernador aumentar los propios impuestos. De esa forma se alinearán los incentivos y se propenderá a gastar menos y gastar mejor. Esto puede denominarse como un sistema de correspondencia fiscal entre Nación y el conjunto de provincias, con redistribución horizontal entre ellas.

I) Restablecimiento del ajuste por inflación para el cálculo impositivo automaticidad por ley a la movilidad de los mínimos y las escalas.

J) Una reforma impositiva con el propósito de simplificar la administración por los contribuyentes, eliminar los impuestos distorsivos y reducir la evasión. Este es un desafío vigente en un país con más de 100 impuestos o tasas.

K) Eliminación de los derechos de exportación en la medida que se disminuya el gasto público, pero con un curso anunciado.

L) Suprimir en un período no mayor de un año el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios (impuesto al cheque), que en la transición debe ser aplicado como anticipo de IVA y Ganancias.

M) Apertura externa. Debería iniciarse la negociación de tratados de libre comercio, empezando con la Unión Europea que ya está en discusión en Brasil. Esta política se debe compatibilizar con el Mercosur.

N) Reforma laboral. Privilegiar las negociaciones a nivel de empresa sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad, con la condición que se unifique la representación de los trabajadores de la empresa. Requiere un cambio en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas. Libertad sindical. Desregulación y simplificación de controles administrativos, autoridad de aplicación, y policía laboral. Modificaciones al marco legal vigente que permitan aumentar la productividad y reducir el sobrecosto y el riesgo laboral. Reducción del costo y riesgo de despido mediante la supresión de la indemnización por despido compensándola por un fondo y seguro de desempleo.

O) Se deben corregir las normas que impiden el uso de otras monedas, estableciendo su curso legal. Se debería instrumentar una unidad de ajuste similar en su determinación y usos a la Unidad de Fomento de Chile. Un paso ya se ha dado en los créditos para vivienda al ser ajustables por el índice UVA. Los límites de financiamiento al Tesoro deben ser restablecidos y cumplidos.

P) Desregulación. Proponemos la simplificación de leyes, particularmente la normas de la AFIP, del BCRA y de otros organismos regulatorios, en beneficio del ciudadano.

CAPÍTULO 2

LA REFORMA DEL ESTADO

El aumento del tamaño del Estado en la Argentina en las últimas décadas ha corrido parejo con su deterioro y pérdida de eficiencia. El problema se potenció dramáticamente durante la gestión kirchnerista y no fue sensiblemente corregido luego de 2015. Aún más, en el inicio de la gestión del Presidente Mauricio Macri se aumentó el número de ministerios desde 15 a 21. En 2018 se lo redujo a 10, pero sin disminuir sensiblemente la cantidad de unidades administrativas pertenecientes a los ministerios.

La dimensión del estado se mide básicamente a través del gasto público y su relación con el Producto Bruto Interno (PBI). Aunque esta medida pueda tener limitaciones, la misma permite obtener series homogéneas en el tiempo y comparar entre distintos países. Bajo cualquier medición, se observa en la Argentina un crecimiento del gasto público muy difícil de justificar desde un enfoque de políticas racionales. Sólo la ausencia de contención y de control –frente a un cuadro de populismo intensivo durante el periodo 2003-2015- puede explicar el salto cuantitativo y cualitativo durante ese periodo. En efecto, el gasto público consolidado (o sea, el ejecutado por el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales) pasó de 29,4 % en 2003 a 46,5% del Producto Interno Bruto en 2015 y a 45% en 2018. Puede observarse en el cuadro más abajo los motivos principales de aumento del gasto. Y la responsabilidad por jurisdicción (Nación, provincias y municipios).

El número de empleados públicos creció de 2,6 millones en 2003 a 4,6 millones en 2015 y 4,7 millones en 2017. Mientras el Gobierno durante la gestión de Macri redujo la

planta en alrededor de 30.000 agentes, el conjunto de provincias y municipios la incrementó en 102.000. En el cuadro que acompañamos se puede observar la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno en el aumento del empleo público.

Si se toma el sector público consolidado (Nación + Provincias + Municipios) se observa que el aumento del gasto durante la gestión kirchnerista se debió a cuatro factores determinantes: 1) más empleados; 2) más jubilados y pensionados; 3) más subsidios directos a familias ("planes sociales") y 4) más subsidios a la energía, el transporte y otras actividades, incluyendo el déficit de las empresas re estatizadas.

Durante la gestión kirchnerista el pago de jubilaciones y pensiones a cargo del Estado aumentó significativamente debido principalmente a: 1) Una moratoria previsional que permitió que se jubilen más de tres millones de personas sin haber hecho los aportes requeridos por la ley y 2) El aumento real de los haberes mínimos jubilatorios. Si bien esto se compensó en parte con un retraso de los niveles medios y más altos, el promedio creció por ser mayor la cantidad de beneficiarios en las categorías más bajas y, por otra parte, miles de beneficiarios de jubilaciones medias y altas han obtenido sentencias judiciales que obligaron al Estado a ajustar sus remuneraciones.

La estatización del sistema de jubilación privada concretada en 2008, si bien inicialmente significó canalizar hacia el Estado los fondos acumulados y los aportes mensuales corrientes, con el transcurso del tiempo ha comenzado a impactar sobre el gasto el pago de los haberes de quienes ahora se jubilan por el régimen de reparto. Habiendo el gobierno nacional utilizado gran parte del fondo expropiado para solventar su déficit, le quedará para el futuro una importante carga adicional.

El crecimiento de los subsidios directos a familias (los llamados “planes sociales”) ha sido otro de los motivos del aumento del gasto público. Se trata de subsidios dirigidos a familias y personas que inicialmente se otorgaron a quienes se encontraron en situación de pobreza e indigencia por efecto de la crisis de 2001/2002. Más adelante estos planes se extendieron y fueron utilizados como instrumento de captación política.

El ítem de gasto estatal que más creció entre 2002 y 2015 fue el de los subsidios a la energía, el transporte y otras actividades productivas, afectadas por medidas oficiales que redujeron sus propios ingresos. Simultáneamente con la macro-devaluación de comienzos de 2002 el Gobierno dispuso la pesificación y el congelamiento de las tarifas de transporte, gas, electricidad y otros. La ecuación económica de las empresas quedó desequilibrada y tratándose de servicios esenciales el gobierno debió subsidiarlas. La prolongación de esta situación y el aumento posterior de sus costos agigantó la pérdida que debió cubrir el Tesoro. Hasta el 10 de diciembre de 2015 los intentos de corregir el problema aumentando las tarifas fracasaron a pesar de intentarse hacerlo solo para los consumidores de mayor poder adquisitivo. Los ajustes fueron insuficientes y el retraso se fue incrementando. A partir de 2015 se instrumentó una política de recuperación tarifaria que permitió reducir esos subsidios.

Variación del gasto público entre 2002 y 2015 en % del PBI

Incremento en	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales	Municipios	Total
Remuneraciones	+0,5	+3.8	+1.2	+5,5
Jubilaciones y pensiones	+3,1	+0,3		+3,4
Subsidios a familias	+2,6	+1,3		+3,9
Subsidios económicos	+4,1	+0,2		+4,3
Total	+10,3	+5,6	+1,2	+17,1

Fuente: Elaboración propia.

Variación del gasto público entre 2015 – 2018 en % del PBI

Variación en	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales	Municipios	Total
Remuneraciones	-0,1	+0,3	+0,2	+0,4
Jubilaciones y pensiones	+0,3	+0,1		+0,4
Subsidios a familias	+0,3	+0,1		+0,4
Subsidios económicos	-2,2	0,0		-2,2
Total	-1,7	+0,5	+0,2	-1,0

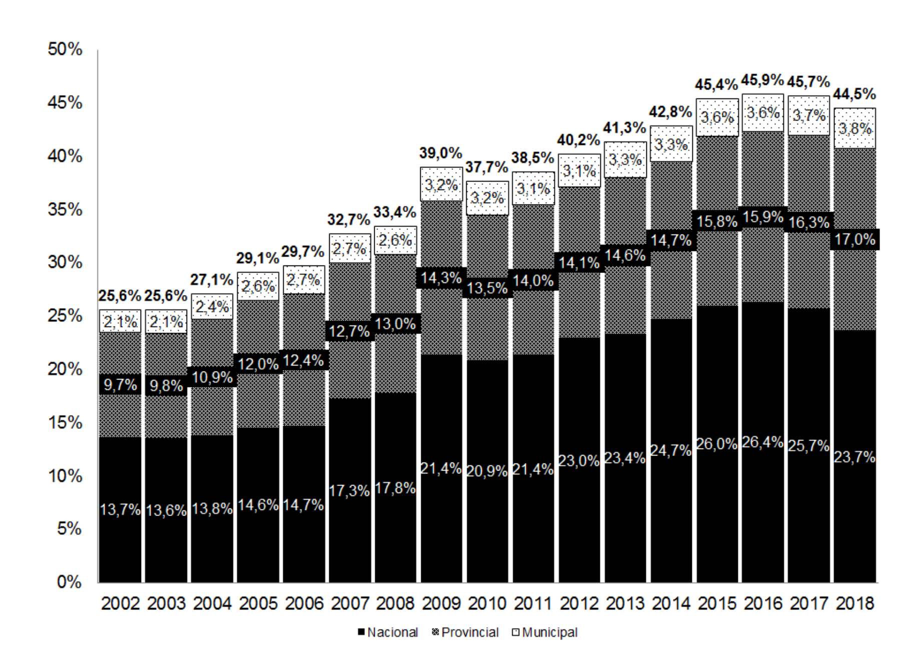
Fuente: Elaboración propia.

Cantidad de empleados públicos (en miles)

	2003	2015	2018 (estimado)	Aumento 2018/2003
Nación	478,7	770,8	741,6	55%
Provincias	1.766,6	3.045,9	3.122,6	77%
Municipios	379,0	796,3	821,3	117%
Total	2.624,3	4.613,0	4685,5	78%

Fuente: Elaboración propia.

Gasto Público Consolidado como % del PBI



Fuente: Elaboración propia.

Entre 2015 y 2018 la reducción del gasto público se debió fundamentalmente a la disminución de los subsidios a la energía, siendo poco relevante el trabajo de racionalización administrativa en donde algún logro a nivel nacional se compensó con aumentos del empleo público en provincias y municipios.

Desde la Fundación Libertad y Progreso hemos elaborado y presentado propuestas concretas para reducir el gasto público. Hay cinco frentes de acción: 1) el gasto administrativo; 2) el gasto previsional; 3) los planes sociales; 4) los subsidios económicos, principalmente a la energía y el transporte; 5) Las obras públicas e inversiones no prioritarias.

En este capítulo se trata la reforma del aparato estatal, o sea el punto 1, la reducción del gasto administrativo.

2.1 - Reducción del gasto de las provincias

Lo fundamental es que los gobiernos provinciales y municipales tengan incentivos para gastar menos y mejor. Hoy, por el régimen de coparticipación el grueso de los gobernadores tiene el beneficio de gastar, pero no el castigo de aumentar sus impuestos. El sistema los impulsa a presentar hechos consumados y obtener de la Nación ayudas por encima de la coparticipación. Nuestra propuesta es devolver potestades tributarias a las provincias eliminando la coparticipación vertical de Nación a provincias. La Nación recaudaría el IVA, Ganancias de Personas Jurídicas y los impuestos al comercio exterior. Las provincias recaudarían para ellas los impuestos a las Ganancias de Personas Físicas, Internos, Bienes Personales y sus propios impuestos (cambiando Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales). El impuesto a los Combustibles será provincial, pero irá a un fondo de redistribución horizontal, cuyos porcentajes de distribución por provincia permitirán las

compensaciones necesarias para producir el empalme con la distribución del régimen actual. Esto hará políticamente viable el nuevo régimen ya que nadie perdería ni ganaría proporción. Los porcentajes de distribución de este fondo quedarán luego inalterados de manera que a partir de allí el gobernador que quiera aumentar su gasto tendrá que aumentar sus impuestos propios. Si quiere atraer inversores deberá bajar impuestos. Con 24 provincias habrá competencia para atraer inversiones. Con solo un recaudador no la hay. Deberá hacerse todo lo posible en las provincias de Cambiemos con la metodología propuesta para el gobierno nacional.

2.2 - El problema del gasto público no contabilizado

La contabilidad pública suele dejar de lado diversos efectos externos negativos producidos por la actuación del estado. En general imponen costos adicionales a las personas y empresas. Además, en la Argentina y en muchos otros países, la contabilidad se realiza por lo pagado y no por lo devengado. Esto lleva a omitir costos tan importantes como las amortizaciones, o sea la depreciación de los activos públicos. En ciertas épocas esta omisión puede ser compensada por la inclusión de la inversión pública. Pero en otras no.

Otros gastos no contabilizados son:

A - Elevados gastos de administración para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la administración de regulaciones

La complejidad de la estructura tributaria, así como la presencia simultánea de tres jurisdicciones recaudadoras (Nación, provincias y municipios) requiere tratamientos contables, declaraciones, liquidaciones y pagos que exigen

plataformas administrativas y asesoramientos de alto costo. A esto se suman los requerimientos que surgen de la regulación bancaria, el control del lavado de dinero, las importaciones, las operaciones de cambio, las normas medioambientales, la información estadística, la bromatología e higiene, la seguridad laboral, etc. Los costos de atender estas exigencias en la Argentina son muy altos.

B - El consumo de capital de activos físicos del Estado

El mantenimiento insuficiente de la infraestructura, los edificios, maquinarias, automotores y demás activos estatales puede dar lugar a un menor gasto contabilizado. Esto ha sido claro en los últimos años en referencia a la infraestructura caminera, los ferrocarriles, el suministro de agua corriente, los edificios públicos, etc. Aunque de titularidad preponderantemente privada, el caso más notable de consumo de capital ha sido el de las reservas convencionales de gas y petróleo. Su disminución fue la respuesta a erróneas políticas públicas que desalentaron la inversión en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Si se deja de lado la expectativa de los yacimientos no convencionales, las reservas de petróleo pasaron de 14 a 9 años entre 2000 y 2012 y las de gas descendieron de 36 a 10 años en el mismo período.

C - Ineficiencia en el uso de recursos privados como consecuencia de incentivos tributarios distorsivos

El caso más relevante es el de los regímenes de promoción. La inducción mediante ventajas impositivas de localizaciones industriales que no son las más ventajosas para el país y que implican sobrecostos de producción o de transporte, tienen un doble impacto fiscal. Uno directo por los impuestos que dejan de recaudarse. Otro indirecto, por el mal uso de recursos que afectan el crecimiento y la competitividad. Por cierto, que estos efectos debieran cotejarse con la obtención de otros objetivos geoestratégicos

y sociales. Esta comparación no es usualmente realizada y cabe presumir que el costo que se paga excede en muchos casos el beneficio supuesto, que frecuentemente es transitorio o precario.

D – Corrupción

La corrupción en las obras públicas y en los servicios y compras del Estado determina siempre un gasto más elevado que el que hubiera ocurrido sin corrupción. Los precios cotizados encubren los retornos y coimas que se deben o esperan tener que pagarse. En muchos casos, los precios de las licitaciones resultan de concertaciones entre los oferentes o proveedores. Teniendo en cuenta que el proveedor o contratista se beneficia aun pagando el sobreprecio, el incremento del costo para el estado y los contribuyentes debe ser mayor que el dinero entregado a manos de los funcionarios.

E – Prestaciones privadas en sustitución o complementación de prestaciones públicas deficientes

La Argentina expone relaciones cuantitativas de gasto público/PIB en educación, salud y seguridad de nivel aceptable en comparaciones internacionales. Sin embargo, el gasto privado en estos sectores también es muy alto si se lo compara con otros países. Ello se debe a la mala calidad de esas prestaciones por parte del estado. Hay una suerte de duplicación del gasto que tiene los mismos efectos que una presión tributaria más alta.

2.3 - La reforma que proponemos

La Argentina no puede aspirar a superar su crisis ni a entrar en un proceso de desarrollo sostenido si no cuenta con un estado moderno y eficiente. Ningún país estaría en

condiciones de asegurar un elevado nivel de vida a sus habitantes ni cubrir sus necesidades sociales, si una parte importante de sus recursos son empleados deficientemente. Por otro lado, el Gobierno es responsable del diseño y ejecución de las políticas públicas cuyo instrumento básico es el Estado, las que a su vez son determinantes de la organización social y del marco en que se desarrolla la actividad privada. No se puede por lo tanto aceptar que esta institución básica presente, como en el caso argentino, una estructura burocratizada que ha crecido innecesariamente, sujeta a reglas y procedimientos ineficientes y con amplios espacios para la corrupción.

En la Argentina el Estado gasta mucho y además gasta mal, particularmente en sectores claves como la educación, la salud o la seguridad. De hecho, en todas esas actividades en las que el estado debiera tener un papel esencial, se ha producido un intenso desarrollo de prestaciones privadas solventadas por los propios ciudadanos. Se pagan impuestos para contar con esos servicios, pero quienes pueden hacerlo resuelven duplicar su gasto para proveérselos privadamente debido a la bajísima calidad de las prestaciones públicas.

Durante la década del noventa se llevaron adelante las privatizaciones de empresas públicas como un capítulo relevante de la reforma del Estado. También se avanzó en las desregulaciones, aunque con menos profundidad y con reversiones hacia el final de dicha década y particularmente durante 2002. La reforma previsional fue también un capítulo destacado de la reforma con miras a evitar el colapso del sistema de reparto y a introducir equidad y preservar la propiedad de los aportes. La crisis financiera, el default, la devaluación y la pesificación de 2002 pusieron en riesgo todas aquellas reformas y más tarde revirtieron muchas de ellas bajo la presión política de vastos sectores empeñados en volver al pasado.

Las reformas de la década del 90 no alcanzaron al estado administrador. Aunque hubieran sido exitosas y salvo

excepciones, no alcanzaron. Persistieron las graves deficiencias de una burocracia ineficaz y no se alcanzó a lograr solvencia fiscal. Persistió el déficit y creció sostenidamente la deuda pública incrementando el riesgo país hasta destruir la confianza y provocar el default. Un Estado deficitario y anti competitivo era incompatible con una regla cambiaria y monetaria tan estricta como la convertibilidad. Podemos decir que el no haber avanzado con la reforma del Estado administrador y burocrático ha sido una de las razones fundamentales de aquella crisis.

Se escucha frecuentemente referirse al alto costo de la política en la Argentina, consideración que va unida al creciente desprestigio de la clase política. Se presume también que existen múltiples canales de corrupción por los cuales se desvían fondos públicos. Todo esto configura un marco de reclamo social que recibirá con beneplácito todo intento de disminuir el peso del Estado y mejorar sus prestaciones.

En otros capítulos se exponen políticas y medidas que encuadran dentro del concepto amplio de reforma del estado. Es el caso de la reforma del Poder Judicial, la reforma educativa y la seguridad. En este capítulo se trata propiamente la reforma administrativa del estado. Los objetivos de esta reforma son:

- Concentrar la acción del estado en sus funciones básicas e indelegables.

- Mejorar la calidad de los servicios que el estado proporciona a la sociedad.

- Lograr eficiencia y efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos. Esto significa más y mejores servicios con el menor gasto posible.

Libertad y Progreso considera que el logro de estos objetivos además de necesario, es también posible, tanto al

nivel nacional, como en todas las provincias y municipios del país.

2.4 - Frentes de acción de la reforma administrativa

La reforma administrativa puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción.

Reforma de las reglas, normas laborales, métodos contables y tecnología administrativa para mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal. En su conjunto las denominaremos "medidas de eficiencia".

Cambio de la estructura de la organización, que denominaremos "reingeniería de la organización".

Los procesos de reforma en Estados Unidos, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia pusieron más énfasis en las medidas de eficiencia que en los cambios en los organigramas y estructuras de gobierno. Las reducciones del personal y del gasto en esos países, resultaron más de los aumentos de eficiencia que de la simplificación de las estructuras. No se cree que se trate del mismo caso en la Argentina en donde se produjo un sostenido crecimiento y ramificación de las estructuras administrativas durante casi seis décadas, llegándose a extremos notables. Esto ocurrió tanto en el gobierno nacional como en provincias y municipios. En la Argentina el proceso de reforma debe necesariamente pasar por la reestructuración del aparato estatal, además de las medidas de eficiencia.

Se intentó la reforma administrativa en la Argentina en 1990 y en 1996. Los resultados fueron muy magros e insuficientes. No hubo una mejora en la eficiencia del gobierno y por otro lado el gasto administrativo continuó

aumentando. Los avances fueron parciales y para peor, hubo posteriores retrocesos. En las provincias, salvo San Luis, no se hizo prácticamente nada.

2.5 - Medidas de eficiencia

Este grupo de medidas comprende:

A - Reforma del régimen laboral en el sector público.

B - La introducción de un nuevo sistema de contabilidad pública y de control de gestión para ir a la gestión por resultados. Esto hará posible introducir incentivos en los contratos individuales y en los colectivos

C - Introducción masiva de tecnología informática en la administración, en el régimen de compras, control de gestión y administración tributaria. (Gobierno Electrónico o *e government*)

D - Descentralización y autonomía de gestión. Creación de competencia donde sea posible

E - Tercerización y privatización

A - Reforma del régimen laboral en el sector público: Manejo de los recursos humanos

Uno de los cambios fundamentales es la sustitución del concepto de carrera administrativa por el de la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral. Los contratos laborales alcanzarán todos los funcionarios con responsabilidad de unidades administrativas o con personal a cargo. El concepto de carrera administrativa se preserva para aquellas áreas de gobierno que requieren

especialización. Son: fuerzas armadas; cuerpo diplomático; cuerpo judicial; y fuerzas de seguridad. En estas áreas se sostiene también la existencia de escuelas y centros de instrucción específicos tales como las escuelas militares o el Instituto del Servicio Exterior.

En esta propuesta se postula que los cargos de Director Nacional, Director General, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos, así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados a obtener tanto por la unidad administrativa a cargo como por el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación a tener en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

Por razones prácticas en la transición, la primera designación para los cargos luego de la reforma, podrá por una única vez y por un lapso máximo de dos años, ser realizada sin el procedimiento de concurso, por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando el nuevo funcionario entre los que están en disponibilidad, teniendo en cuenta las funciones requeridas por el nuevo cargo.

En los organismos descentralizados se propone que rija la Ley de Contrato de Trabajo o regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

B - Cambio en la contabilidad pública

La introducción de una contabilidad pública aplicable a la medición de resultados, utilizada a su vez para la incorporación de incentivos, fue preanunciada en distintas leyes, pero solo quedó en enunciados. La Ley de Administración Financiera (1992), actualmente vigente, incluye entre sus objetivos "desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas" (art. 4° inc. c). Sin embargo, esta disposición no fue reglamentada y nunca se puso en práctica.

La contabilidad pública deberá introducir las reglas usuales vigentes de la contabilidad privada. Deberá sustituirse el criterio de lo percibido por el de lo devengado. Las pérdidas patrimoniales deberán reflejarse e incidir en el déficit. El sector público deberá presentar balances que concilien con el estado de resultados. La "ingeniería contable" deberá erradicarse como herramienta para disimular erogaciones o crear ingresos.

La contabilidad deberá hacer posible la medición de resultados por cada unidad administrativa y también deberá producir índices aplicables a mediciones de eficiencia de gestión. Esto está relacionado con la aplicación del nuevo sistema de contratos laborales con incentivos y premios por la consecución de objetivos.

La propuesta de reforma administrativa debe tener en cuenta que no son iguales las posibilidades de introducción de reformas según sea el tipo de función administrativa. Por ejemplo, sería extremadamente complejo introducir premios por resultados en las áreas que diseñan, supervisan y revisan políticas públicas (*policymakers*), incluida la función de legislar. Esto comprende la cúpula del poder ejecutivo (el Presidente, los ministros, secretarios y subsecretarios) y sus

asesores, los legisladores y sus asesores, y una cantidad importante de direcciones sustantivas dentro de los ministerios. La medición de resultados para aplicar premios o incentivos, no es prácticamente posible en los *policymakers*. Esto no quiere decir que éstos no logren resultados y que inclusive puedan juzgarse como buenos o malos. Pero este juicio es cualitativo, o bien resulta de muchas circunstancias superpuestas que no pueden independizarse y medirse, para aplicar premios que puedan inducir más eficiencia.

Por lo contrario, la gestión por resultados es perfectamente aplicable a las áreas que administran regulaciones y a las que prestan servicios. Entran en esta categoría, por ejemplo, todos los entes reguladores de servicios públicos, los registros (de la Propiedad Inmueble, automotor, propiedad industrial, etc.), la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central (superintendencia bancaria), las escuelas, institutos y universidades, los hospitales, asilos, museos, bibliotecas, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía, la Administración de Finanzas Públicas (recaudación de impuestos y Aduana), la ANSeS, las direcciones de apoyo de la propia administración (asuntos legales, personal, despacho, sistemas, prensa, protocolo, etc.), las obras sociales, el PAMI, Vialidad, Parques Nacionales, y muchos otros. Estas áreas son justamente las que demandan mayor cantidad de empleo público.

C - Gobierno electrónico

Consideramos esencial un mayor y pleno desarrollo de la tecnología informática en la administración del gobierno.

Con ella se buscará eficacia, eficiencia, transparencia de la acción de gobierno y participación ciudadana. Nuestras iniciativas para integrar al Estado nacional con provincias y municipios son:

- Centros de Atención del Ciudadano: servicios del Poder Ejecutivo por Internet, teléfono y fax.

- Integración de la información de los organismos públicos para volver objetiva y previsible la acción estatal.

- Adopción de políticas de compra y de gestión de la tecnología derivadas de las mejores prácticas en el sector público y privado.

- Gestión del conocimiento estatal.

Con el "Proyecto Sistemas de Información y Gestión de Gobierno", se buscarán economías de escala en los procesos comunes de los organismos estatales y se integrarán jurisdicciones y agencias. Para evitar altas inversiones en tecnología, se relevará la capacidad instalada para identificar las mejores prácticas y aprovecharlas.

D - Competencia y autonomía de gestión

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Se trata de darle mayor autonomía de decisión a los funcionarios, pero a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se sustituyen las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

La introducción de autonomía y competencia es plenamente aplicable a unidades de servicios en grandes urbes. Es el caso de las escuelas y hospitales autogestionados que están incorporados en las propuestas de Libertad y Progreso en las áreas de educación y salud.

E - Reestructuración de la organización

El frente principal de la reforma administrativa es el de la modificación del actual organigrama de la Administración Nacional por un nuevo diseño más simple y eficiente.

Los criterios principales son:

- Reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno;

- Disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad;

- Definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad.

Se deberá verificar que el conjunto de funciones y cometidos cubra las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo con el mercado de trabajo para tareas y responsabilidades similares, con un criterio de eficiencia y equidad.

La reingeniería es de aplicación en todos los componentes de la administración gubernamental. La superposición de funciones y el exceso de niveles de decisión afecta principalmente a los *policymakers*, a las tareas de planeamiento y a las de regulación.

E.1 - Una nueva estructura

La estructura del gobierno nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño "base cero". No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y

eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización actual.

La tarea de un diseño base cero comienza por la identificación de las funciones que debe cumplir el Estado y en particular la Administración Nacional. Las definiciones básicas están en la Constitución Nacional y en la legislación vigente, la que incluye leyes, decretos y normas regulatorias. La identificación de funciones requiere además un profundo conocimiento y experiencia de la gestión de gobierno y no puede dejarse de lado el marco filosófico con que se concibe esa gestión. El principio rector en ese sentido, es la aplicación del principio de subsidiaridad: El Estado no realizará las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y el mismo criterio entre éstos y los gobiernos municipales.

La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa.

La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logra una mejor ejecución en comparación con las reformas que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad a suprimir y pueden impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva,

la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

E.2 - Reducción del número de niveles en la pirámide administrativa

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional.

Las nuevas organizaciones administrativas tienden a disminuir el número de niveles intentando evitar el factor de multiplicación piramidal. Cada unidad en un nivel debe justificar dos o más unidades en el nivel inmediato inferior y esto determina que cuando se incorpora un nivel adicional no se suma, sino que se multiplica el tamaño de la organización. En los últimos 50 años la Administración Nacional produjo este efecto sucesivamente al incorporar niveles adicionales innecesarios.

El cargo de Vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea.

Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

E.3 - Líneas definidas de responsabilidad en cada decisión

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema. Si esto no ocurre y existen áreas distintas a un mismo nivel que tratan con igual

responsabilidad un mismo tema, surgen conflictos que requieren el arbitraje del nivel inmediato superior y además es imposible deslindar responsabilidades y méritos.

La superposición de líneas de decisión es una característica de la Administración Nacional en Argentina. Esto ocurre en particular con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios

La propuesta de reforma establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden intervenir o participar, pero el principal responsable entiende.

Se han incorporado a la Jefatura de Gabinete las tareas de una nueva Dirección Nacional de la Función Pública y la Coordinación General de la Informática del Poder Ejecutivo Nacional.

E.4 - Ramificación administrativa limitada y eficiente

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior.

E.5 - Funciones sustantivas y funciones de apoyo.

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y aplicación de estas leyes y las

regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por lo contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros, y estos de los Ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las Direcciones Generales, dependientes de un Coordinador General con rango de Viceministro.

Dado el tamaño limitado de algunos ministerios, se ha considerado que cuenten con unidades de apoyo, o sea Direcciones Generales, en común con otros.

E.6 - Asesores

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en esta propuesta no se incorporan asesores en la Presidencia de la Nación. Los asesores del Presidente son sus ministros.

Se propone que los ministros dispongan cada uno de cuatro cargos de asesores, fuera de línea, en asistencia a su

gestión. Para cada viceministro se propone dos cargos de asesores.

E.7 - Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son unidades administrativas con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones.

Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependerán de un viceministro. Es sin duda conveniente que sean conducidos unipersonalmente y no por órganos colegiados. La estructura de estos organismos seguirá pautas propias en cada caso, adoptando criterios propios de la actividad privada.

E.8 - Cargos políticos y cargos de selección profesional

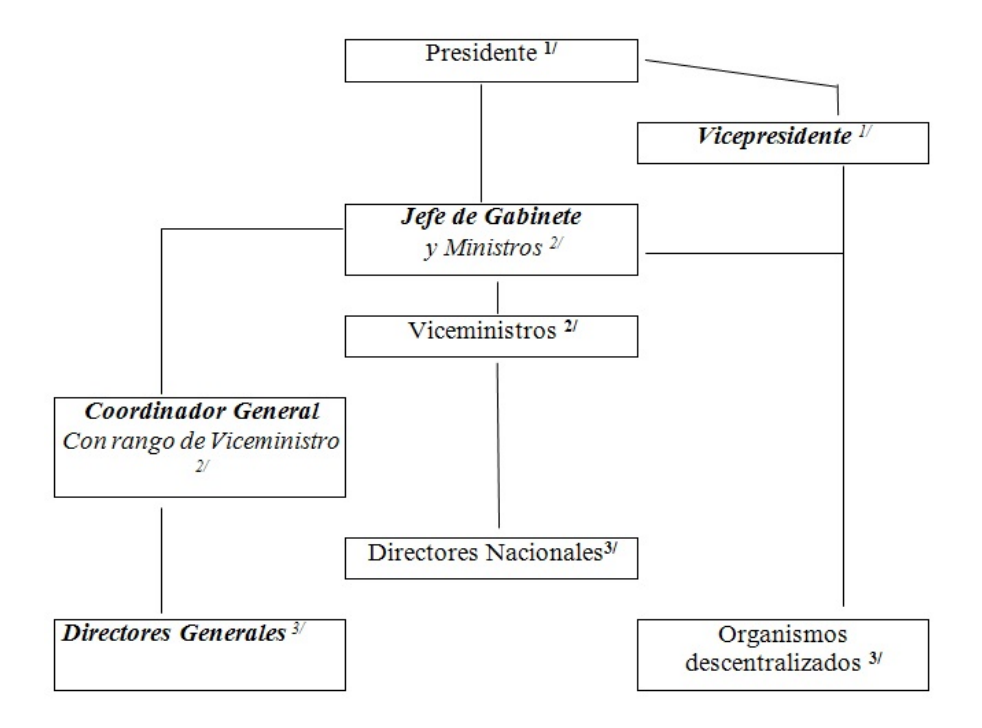
Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un período de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo, debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

En esta propuesta se recomienda definir como cargos políticos a los de los Ministros y Viceministros. El caso de los Directores Nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados debe encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse sin embargo que ciertas

direcciones nacionales u organismos cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y bajo reglas que se proponen en este trabajo.

Estructura administrativa del Poder Ejecutivo Nacional



1/ Electivo

2/ Político

3/ Selección por concurso

2.6 - Reforma de las instituciones legislativas

Tanto el Poder Legislativo Nacional como las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes municipales, han sido blanco de fuertes críticas por los excesos de sus estructuras burocráticas, la ampliación innecesaria del número de legisladores, las altas remuneraciones y gastos asociados, los abusos en viajes, designaciones de asesores u otorgamiento de pensiones graciables con criterio clientelista o familiar. No cabe duda que la reforma debe pasar también por los poderes legislativos, no con ánimo de alterar los principios constitucionales de la representación ciudadana ni el federalismo ni la división de poderes, sino con el propósito de lograr eficiencia y reducir el costo de esa importante función. Parecería incluso que, si se quiere recuperar el respeto de la ciudadanía por el poder legislativo y por la política, esa reforma es necesaria.

En este trabajo se incluyen propuestas de reforma administrativa para el Congreso Nacional consistentes en una sustancial reducción de su componente burocrático. Se considera conveniente establecer límites en el número de empleados administrativos, asesores y personal de apoyo directo, por cada legislador. Por ejemplo, que cada bloque legislativo designe asesores en un número máximo de cinco o de la cantidad de legisladores que integren el bloque, si esta cantidad fuere menor que cinco. Estos asesores podrán ser removidos por decisión del jefe de bloque, sin que les corresponda indemnización alguna. Asimismo, cada bloque legislativo podría designar hasta diez auxiliares administrativos o una cantidad igual al doble del número de legisladores del bloque si este fuera inferior a cinco. La misión de estos agentes sería la de apoyo a las tareas del bloque y sus legisladores y el reemplazo en caso de ausencia del secretario individual de los legisladores.

Cada legislador podría además contratar mediante la figura de contrato eventual, un auxiliar administrativo, con funciones de secretario privado, y un asesor. La relación

laboral de estas personas debe cesar al ser removidas por el legislador, sin que les corresponda indemnización alguna, o finalizarán en sus funciones cuando el legislador correspondiente cese en su mandato por completarlo o por cualquier otra razón.

No se incluyen en esta propuesta modificaciones a los mecanismos de representación ni cuestiones de orden institucional que impliquen cambios ni constitucionales, ni de división política del país o sus provincias y municipios. Sin embargo, corresponde mencionar que existen iniciativas tales como la disminución del número de legisladores, la supresión de las cámaras de senadores en las provincias, el agrupamiento de provincias y municipios, etc. Seguramente una reforma política a fondo deberá abarcar modificaciones de este tipo, aunque no hayan sido incorporadas en este trabajo.

2.7 - La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional.

Del presidente de la Nación dependerán:

- El Jefe de Gabinete;
- Los ministerios: del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Trabajo, de Cultura, Educación y Tecnología, de Salud y Acción Social, de Defensa,

Cada ministerio contendrá por debajo del Ministro, unidades administrativas en dos niveles: Viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de Viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas

las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

La estructura propuesta es la siguiente:

A - Jefatura de Gabinete:

- Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica, Dirección Nacional de la Función Pública, Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.

- Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B - Ministerio del Interior y Justicia:

- Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.

- Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.

- Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.

- Viceministro de Inteligencia de Estado.

- Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

- Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

- Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.

- Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

E - Ministerio de Economía y Trabajo:

- Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección

Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; Administradora de Bienes del Estado.

- Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

- Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.

- Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero.

- Viceministro de Medio Ambiente y de él la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.

- Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección

Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

- Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

- Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E - Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

- Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.

- Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

- Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F - Ministerio de Salud y Acción Social:

- Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G - Ministerio de Defensa:

- Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.

- Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

H - Unidades de apoyo

Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a

cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de Viceministro, que dependerá directamente del Ministro. Las Direcciones Generales son:

- Dirección General de Administración.

- Dirección General de Asuntos Legales.

- Dirección General de Prensa y Protocolo.

- Dirección General de Secretaría y Despacho.

- Dirección General de Informática.

Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

I - Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de Viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. La Unidad Ejecutora debería contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

Se propone que esta Unidad Ejecutora tenga una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo: a) La aprobación de las normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la Administración Nacional; b) la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por

cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas; c) la aprobación de las dotaciones de personal, su nivel jerárquico y remuneraciones, de los Organismos Descentralizados de la nueva estructura de la Administración Nacional, cumpliendo con los límites presupuestarios que se fijen; y d) las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

Las tareas a) y b) podrían finalizar en un plazo corto, por ejemplo 45 días; la tarea c) podría extenderse por 120 días y la tarea d) no debería requerir más de 180 días.

La instrumentación de la reforma debe comenzar por la declaración en disponibilidad a la totalidad del personal de la Administración Nacional, con excepción del personal uniformado de las fuerzas armadas y de seguridad, el cuerpo diplomático, los funcionarios con cargos electivos y el personal del Poder Judicial.

Se esquematiza en los siguientes pasos

– El Poder Ejecutivo aprueba por decreto su nueva estructura (ver organigrama propuesto). El decreto se dictará en el marco de las atribuciones establecidas en la Ley 25.164, de Empleo Público. Se definirán las unidades administrativas dependientes de cada uno de los ocho ministerios, hasta el nivel de direcciones nacionales, direcciones generales y organismos descentralizados. El decreto establecerá la dotación de personal de cada unidad administrativa, por categoría.

– Se designan los ministros de la nueva estructura. En forma transitoria, por 90 días, las unidades administrativas de la vieja estructura son asignadas a cada uno de los nuevos ministerios.

– Se establece ese plazo de 90 días para que cada nuevo ministro cubra los cargos de cada unidad administrativa de la

nueva estructura. El personal a asignar y designar en la nueva estructura será elegido entre los existentes en la anterior.

– Una vez completado el re encasillamiento del personal, los que no hubieran sido reubicados en la nueva estructura quedarán en la condición de disponibilidad establecida por la Ley N° 25.164 Art 11, que dice: *"El período de disponibilidad se asignará según la antigüedad del trabajador, no pudiendo ser menor a seis (6) meses ni mayor a doce (12) meses. Si durante el período de disponibilidad se produjeran vacantes en la Administración Pública Central y Organismos descentralizados, deberá priorizarse el trabajador que se encuentre en situación de disponibilidad para la cobertura de dichas vacantes. Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el agente rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía."*

- A fin de facilitar la transferencia al sector privado de empleados públicos en disponibilidad, se otorgarán incentivos a las empresas que los contraten: a) se eximirá de los aportes patronales durante un período de dos años; b) se considerarán como anticipo del impuesto a las ganancias de la empresa contratante, el 70% de los aranceles y gastos de capacitación en el nuevo empleo, hasta un máximo de tres salarios en la fecha de entrar en disponibilidad.

- Se deberá concretar la reforma laboral que permita mejorar la competitividad y reducir el riesgo laboral, a fin de impulsar la creación de empleo privado.

- Se otorgará la jubilación temprana a quienes, quedando en disponibilidad, no hubieran conseguido empleo en un año y tengan más de 55 años de edad.

- Se renegociará el acuerdo con los gobiernos provinciales con metas de reducción del personal para retornar a los niveles de 2001 en un plazo reducido.

2.8 - Reformas administrativas en los gobiernos provinciales

Se propone que los acuerdos que el Gobierno lleve a cabo con gobiernos provinciales, deberán condicionarse a que se realicen reformas en la administración provincial respectiva, del mismo carácter que la dispuesta en esta propuesta. Esta es una cuestión de fundamental importancia si se tiene en cuenta que el gasto primario del conjunto de las provincias supera al de la Nación y hay además suficientes evidencias de una muy baja eficiencia en el desempeño de la mayor parte de esos gobiernos.

2.9 - La Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete

El Presidente de la Nación ejerce el mandato constitucional de conducir el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de sus ministros. En esta definición están abarcadas las misiones y funciones del cargo, las que engloban la totalidad de las establecidas para sus ministros. Siendo el Presidente quien suscribe los decretos y los proyectos de ley elevados por el Ejecutivo al Parlamento, su responsabilidad es primaria en todos los temas sustantivos que requieran su firma.

En esta propuesta de reforma se retorna al principio de que los ministros son a su vez los únicos asesores formales del Presidente dentro de la estructura del gobierno. Por este motivo, la estructura organizativa de la Presidencia es sumamente reducida y sólo la suficiente para el apoyo adecuado a la tarea presidencial. El Vicepresidente utiliza esa misma estructura y la que le provee el Senado de la Nación en su función de presidirlo.

El Presidente dispondrá de una planta propia de apoyo de 100 personas, distribuidas en las siguientes funciones: secretaría privada; Ceremonial; Prensa; Transporte; Casa Militar; servicios; Residencia Presidencial de Olivos.

Las funciones de apoyo de la Presidencia: Administración; Asuntos Legales e Informática, serán suministradas por las respectivas direcciones generales del Ministerio del Interior.

La seguridad del Presidente estará provista por los servicios de la Policía Federal, más allá de las funciones de la Casa Militar, que a su vez tendrá a su cargo las cuestiones de ceremonial militar propias del Presidente.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene como responsabilidad ejercer las atribuciones especificadas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y que antes de la reforma del año 1994 eran atribuciones del Presidente de la Nación. El Presidente de la Nación sigue siendo el Poder Administrador que en aspectos instrumentales opera a través del Jefe de Gabinete de Ministros. En tal sentido, el primer inciso del artículo 99 de la Constitución Nacional expresa "El Presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país".

Las tareas y responsabilidades que antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 correspondían exclusivamente al Poder Ejecutivo deben desdoblarse entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros.

CAPÍTULO 3

REFORMA DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

La propuesta de Libertad y Progreso contempla una modificación del concepto de coparticipación federal de impuestos. Del actual sistema, en el que el gobierno nacional recauda impuestos en un monto que excede sus necesidades y transfiere a las provincias una parte de esa recaudación, se propone evolucionar a otro en el que se redistribuyen las potestades tributarias de manera que la Nación recaudará sólo lo necesario para cubrir su propio gasto. Las provincias recaudarían en su conjunto lo necesario para su gasto conjunto, y para no alterar su situación actual se introduciría un fondo de redistribución entre ellas.

Debe decirse que el régimen de coparticipación federal de impuestos no tuvo origen en la Constitución Nacional, sino se origina en 1934 como consecuencia de la creación del Impuesto a los Réditos. Este gravamen fue legislado como un impuesto nacional, aunque por ser directo correspondía que fuera provincial. Planteado el reclamo, la Corte Suprema dictaminó su validez siempre que fuera transitorio y que una parte de lo recaudado, el 17% se devolviera a las provincias en proporción a su capacidad contributiva. Fue el comienzo de la coparticipación. Aquel impuesto transitorio subsiste después de 85 años.

Los cambios tributarios propuestos ahora por Libertad y Progreso son:

- La rápida eliminación del Impuesto a los Sellos en las jurisdicciones donde aún subsiste.

- La sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos (es propio de las provincias) por un impuesto a las ventas de consumo final.

- La transferencia a las provincias de la potestad de recaudar el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, los Impuestos Internos, el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y el Impuesto a los Bienes Personales. Retener para la Nación la recaudación y uso de lo obtenido, del IVA, el Impuesto a las Ganancias de Personas Jurídicas y los impuestos al comercio exterior.

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron claramente un plazo hasta la finalización de 1996 para modificar el actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Este plazo no fue cumplido y hasta hoy no se ha logrado ninguna reforma trascendente. La cuestión cobra una indudable importancia. Un compromiso de fuertes reducciones en el gasto debe abarcar a los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos son parte del país y deben apoyar la solución del problema.

La actitud de los gobernadores ha sido tradicionalmente la de presentar un frente unido ante el gobierno nacional, resistiendo cualquier intento de reducir los fondos coparticipados. Esa misma actitud se observa en los legisladores nacionales que, frente al conflicto de intereses entre la Nación y sus provincias, privilegian su pertenencia provincial. La naturaleza del régimen actual de coparticipación federal de impuestos es la que determina esos comportamientos y un permanente conflicto institucional. Los incentivos para actuar de esta manera

están desalineados con el interés general del país. El gobierno nacional posee escasos motivos para realizar cambios. Con el esquema actual obtiene excedentes sobre los recursos de asignación automática y así logra la posibilidad de realizar un manejo discrecional de esos fondos. Hemos observado en el pasado gobiernos que premiaban a gobernadores e intendentes afines, y castigaban a los no sumisos.

En su conjunto, el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70%. Para un gobernador es políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación, que ponerles más presión tributaria a sus propios ciudadanos. De la misma manera, cualquier gobierno provincial tendrá pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta es lograr correspondencia fiscal. Esto quiere decir que las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir la totalidad del gasto conjunto provincial. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, se establece en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

Las provincias recaudarán los impuestos que actualmente disponen, sustituyéndose el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales de Consumo. El Impuesto de Sellos se suprime donde aún no se lo haya hecho. Pero además se les transfiere la potestad de recaudar el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, el Impuesto

a los Bienes Personales, el Impuesto a la Transferencia de Combustibles y los Impuestos Internos. De esta forma, el gobierno nacional retendría para sí el Impuesto a las Ganancias de Personas Jurídicas, el IVA y los derechos de importación.

En nuestra propuesta desaparecen gradualmente los derechos de exportación. Mientras tanto ello no suceda, los recaudará la Nación. De esta forma el gobierno nacional recaudaría aproximadamente lo mismo que hoy le deja la distribución de fondos de la Coparticipación Federal y lo mismo sucedería para el conjunto consolidado de las provincias. En caso que la distribución Nación/provincias de las recaudaciones resulten en una proporción diferente a la que se obtiene con el régimen vigente se calibrará modificando la alícuota del IVA (nacional) en consonancia con la del futuro impuesto a las ventas finales (provincial).

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda lo suyo) tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se resuelve mediante el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR) al cual aportarán las provincias el producido del impuesto a los combustibles. El criterio de redistribución del Fondo será aquel que permita que no se alteren los porcentajes que resultan de aplicar el régimen actualmente vigente, cuando se instrumente el nuevo sistema. El cambio de la estructura impositiva no implicará por lo tanto un empeoramiento para las provincias más pobres, ya que se reemplaza la forma redistributiva de la coparticipación vertical por un sistema de redistribución horizontal entre provincias mediante el FRR, sin variar en el empalme de regímenes la proporción de lo que recibe cada una. Pero lo importante es que los porcentajes asignados a cada provincia en el inicio se mantendrán luego inalterados. Todo aumento del gasto de una provincia por encima de lo que le corresponde, tendrá

que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento provincial estará estrictamente regido por reglas macrofiscales que la misma ley establecerá. Esto quiere decir que, si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, deberá también enfrentar el costo político de aumentar sus propios impuestos locales para no superar su límite de endeudamiento.

Se creará la Comisión Fiscal Federal (CFF), con representación de todos los gobiernos provinciales, para supervisar la distribución de los fondos del FRR.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo será la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión, y la creación de un más efectivo control horizontal entre las provincias.

Reglas macrofiscales para las provincias

La inconsistencia intertemporal se corrige con reglas macro fiscales que se constituyen en restricciones intertemporales y permanentes sobre la política fiscal. En este sentido, deben introducirse dos reglas macrofiscales: una imponiendo un límite a la deuda pública total de cada provincia y otra estableciendo un límite al gasto público total de cada una.

La deuda pública total de cada provincia no debería superar el 70% de los ingresos fiscales totales del año de la jurisdicción. Para los casos particulares de provincias que al momento de la promulgación de la nueva Ley la relación deuda pública provincial total/recursos provinciales totales fuera mayor al 70%, se fijaría un período de convergencia de 4 años luego de los cuales la deuda pública provincial total se

debería ubicar por debajo del 70% de los ingresos provinciales fiscales totales. Dicho período de convergencia sería definido a partir del coeficiente "S" (ver Anexo I) de la regla macro fiscal, el cual adoptará un valor de 0.2 para el primer año; 0.5 para el segundo año; 0.7 para el tercer año y 1 para el cuarto año luego de la promulgación de la reforma a la Ley de Coparticipación.

Es importante resaltar dos hechos. Primero, la regla macrofiscal de la deuda pública provincial se establece como ratio de los ingresos totales y no del PBI geográfico, ya que de este último no se cuenta con una disponibilidad anual de los datos.

Segundo, el denominador de la regla (recursos provinciales totales) tenderá a crecer con la tasa de crecimiento potencial del producto, por lo cual en el largo plazo la regla le fija al crecimiento de la deuda provincial una trayectoria vinculada al crecimiento del PBI potencial.

El gasto público total anual de cada una de las 24 jurisdicciones provinciales no podría superar el 100% de los recursos totales anuales de la jurisdicción a partir de la fecha de promulgación de la nueva Ley. De esta manera, al fijar un gasto público provincial máximo relacionado con los recursos provinciales totales, se exige superávit fiscal. Por consiguiente, se vincularía, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

Hay que destacar que, a fin de estimular una actitud anticíclica en el gasto público provincial, se debería establecer que el gasto público total provincial anual debe ser inferior al gasto público provincial anual del año anterior más una proporción "Z" del gasto público permitido del año anterior que no fue erogado (ver anexo I). En este marco, en todas las jurisdicciones con una relación deuda pública provincial / recursos totales menor al 70%, la proporción "Z" adoptará el valor de 0.5 y su utilización anticíclica será

facultad de la Comisión Fiscal Federal. Por el contrario, para todas las provincias que en el período de convergencia no cumplan con el límite impuesto a la deuda provincial, la proporción "Z" tomará el valor de 1 de manera que todo el gasto público no erogado pero permitido del año anterior deberá ser aplicado a la cancelación de deuda pública provincial.

La constitucionalidad de la propuesta de reforma

En 1934, la Ley 12.139 unificó los impuestos internos y estableció a su respecto un régimen de coparticipación. Otros impuestos fueron luego sometidos a sistemas análogos. En 1973, la Ley 20.221 unificó en un solo régimen a la generalidad de los impuestos coparticipados, manteniendo su vigencia mediante sucesivas prórrogas hasta el 31-12-1984. Luego, aún sin ley, dichos impuestos siguieron coparticipándose "por acuerdo tácito" hasta que en 1988 fue sancionada la ley 23.548, vigente hasta hoy.

En 1994, la Constitución Nacional incorporó la coparticipación a su texto como método o instrumento para distribuir contribuciones de concurrencia provincial y nacional, pero recaudadas exclusivamente por la Nación, fijando las pautas al respecto. La cláusula constitucional transitoria sexta dispuso que "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996". Este mandato constitucional permanece incumplido.

Juzgada por sus efectos, suele afirmarse que la coparticipación ha dañado nuestro federalismo. Se sostiene que "ha creado un Estado más unitario que el anterior, pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su desarrollo. Mediante la coparticipación se instauró un régimen más centralizado que debilitó económica y financieramente aún a las provincias más ricas.

Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia". (Pérez Guilhou: "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994", Depalma, 1995, p. 49); "Las provincias se encuentran cautivas de un régimen que acusa notorios desvíos que desnaturalizan la esencia del federalismo...". (Spisso, "Derecho Constitucional Tributario", Depalma, 2000, 26, 215).

A estas críticas se suman otras relativas a falta de equidad, favoritismo, conflicto de intereses, politización, presiones e ilegalidades en la instrumentación y aplicación del sistema.

La necesidad de revertir la situación nos lleva a proponer la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias, la sustitución del régimen de coparticipación vigente por otro organismo de redistribución regional, el otorgamiento de incentivos (e incluso la aplicación de sanciones) a las provincias según sea su desempeño fiscal y la puesta en vigencia de reglas macrofiscales provinciales, complementarias de la legislación nacional.

La viabilidad legal de estas políticas depende, desde luego, de que la Constitución no las excluya o prohíba. Entendemos que no lo hace. Por el contrario, coparticipar o no coparticipar impuestos, en los términos de la Constitución de 1994, se encuentra autorizado libremente y no ha devenido, en ningún caso, obligatorio.

La coparticipación prevista en el art. 75, inc. 2, párrafo 1 es potestativa y no obligatoria.

Fundamos este criterio en las siguientes razones:

1) El texto de la Constitución:

Según Dalla Vía ("Derecho Constitucional Económico", Abeledo-Perrot, 1999, p. 590) "La Constitución no establece que los recursos del art. 75 inc. 2 se "deban coparticipar" sino

que, por el contrario, afirma que los mismos "pueden coparticiparse" tal como lo sostiene un sector de la doctrina.

"Son coparticipables" significa "son susceptibles de coparticipación", es decir que las contribuciones "pueden o no, coparticiparse". Son palabras claras que no establecen una regla imperativa, sino la existencia de dos posibilidades.

No se trata de semántica, sino de asumir el sentido de la Constitución según sus propios términos. Esta es la primera regla de interpretación. "Las palabras de la Constitución están allí, (en su texto), legibles y accesibles a cualquiera" y esto es "lo primero que hacen los jueces al indagar el sentido de una norma, de la cual no pueden apartarse sino en caso de oscuridad". (Sagües "La interpretación judicial de la Constitución", Depalma, 1998, p. 65 y s.s.).

También se ha dicho: "Las palabras que emplea la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común. En ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está demás, sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores. (Linares Quintana, "Reglas para la interpretación constitucional", Plus Ultra, 1988, p. 65).

En consecuencia, según el texto de la Constitución, los impuestos del art. 75 inc. 2 C.N. no son de coparticipación obligada sino potestativa del Congreso Nacional.

El Dr. Bulit Goñi ha sostenido lo contrario, ("La Ley", 1995-D-983). Para él, "en primera impresión (...) las palabras "son coparticipables" indicarían que la coparticipación ha sido consagrada como autorización y no como obligación", es decir que aquellos gravámenes "podrían ser coparticipables o no". Sin embargo, Bulit Goñi señala después que las expresiones usadas en otros párrafos del inciso 2 "no dejan dudas sobre la obligatoriedad del régimen". Señala las siguientes: "instituirá regímenes", "garantizando la

automaticidad", "la distribución será equitativa", "la ley tendrá origen en el Senado", "no podrá ser modificada", etc.

Afirmar que para nuestra Constitución la coparticipación es potestativa no contradice las reglas señaladas por Bulit Goñi. Dichas reglas son ciertamente obligatorias, pero sólo respecto de las contribuciones que el Congreso ha resuelto coparticipar y que, en consecuencia, deben someterse al régimen de las leyes convenio. En cambio, no se aplican a las contribuciones que no se coparticipan.

La Constitución no establece un sistema único y por completo abarcativo. Las contribuciones del art. 75 inc. 2 serán coparticipadas, o no, en todo o en parte, según lo resuelva el Congreso. Las provincias recuperarán, o no, el ejercicio directo de todas o parte de sus atribuciones de imposición y recaudación. Las alternativas previstas por la Constitución surgen de una interpretación literal, objetiva y sistemática de su claro texto.

Concluye diciendo Bulit Goñi: "Entiendo que hubiese sido recomendable que el primer párrafo del inciso 2, dijese, "serán coparticipados" en lugar de "son coparticipables". No ha ocurrido así y la regla consagrada es explícita.

2) La congruencia entre la coparticipación potestativa y nuestra organización federal:

El Congreso Nacional argentino sanciona sus leyes por el sistema democrático de la decisión mayoritaria, requiriéndose a veces -como en el caso- mayorías especiales. Ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores miembros de la Cámara donde se encuentran igualitariamente representadas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nuestro federalismo, conforme a su naturaleza, se estructura en una Constitución y no en un pacto. El gobierno

nacional tiene órganos que expresan la voluntad de la Federación como totalidad. En la esfera de sus competencias, dichos órganos poseen autoridad directa sobre los estados provinciales y sobre sus habitantes. Las provincias argentinas no son estados soberanos ni tienen poder de veto sobre las decisiones del Congreso, sino que son estados miembros de una Federación.

Nuestra organización federal no es congruente con la obligatoriedad de la coparticipación porque esta última deriva hacia una suerte de poder de veto de cada autoridad provincial sobre el contenido y los efectos de las leyes del Congreso, con indeseables alternativas de gran conflictividad.

Existen algunas opiniones según las cuales las leyes de coparticipación deben ser aceptadas "por la totalidad de las provincias", es decir supeditando su eficacia a una aceptación unánime, cuestión que luego analizaremos.

Si la coparticipación fuese obligatoria y la aceptación de las leyes respectivas debiese ser unánime se habría injertado en nuestra organización federal un rasgo impropio de la misma al admitir que, como en una Confederación, los estados miembros pudieran rechazar la decisión mayoritaria.

No se concibe que por simple vía de interpretación puedan introducirse deformaciones de tal entidad en nuestra Constitución.

Para Dalla Vía "el sistema federal fiscal no se agota en la Ley de Coparticipación". Añade este jurista un argumento de finalidad o resultado señalando que es necesario "atender a las necesidades de un federalismo real". Fortalecer a las provincias puede requerir, en diversa medida, que ellas recuperen el ejercicio de sus propios poderes de imposición y recaudación. Observa también dicho autor que, aún fuera de los inc. 2 y 3, la Constitución autoriza al Congreso (art. 75 inc. 9) para "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las

provincias…”. Señala que se trata de otra excepción a la coparticipación fiscal.

La coparticipación es un método, un instrumento y no una sustancia ni un fin en sí mismo. En su momento fue adoptada por razones de conveniencia y no para convertirse sesenta años después en una forma rígida, sin alternativas, mientras que la evolución material y de las ideas aconsejan el empleo de nuevos y mejores instrumentos. La Nación y las provincias pueden coparticipar todos, parte o ninguna de las contribuciones indicadas, si sus legítimos representantes políticos así lo resuelven, no existiendo obstáculo en el texto de la Constitución que lo impida.

Es necesario optimizar el desempeño de nuestras instituciones financieras y fiscales adecuándolas en base a la experiencia de la crítica situación actual.

La interpretación que hemos procurado desarrollar no es la única. Suele afirmarse sin mayor análisis que la coparticipación es obligada y que la C.N. viene de consagrar el derecho de las provincias a participar de todos los impuestos nacionales. Por ejemplo, sostiene Spisso que la reforma constitucional ha reconocido “el derecho de las provincias a participar en la distribución de los impuestos nacionales, derecho que anteriormente la Nación podía negar o desconocer, recurriendo al arbitrio de denunciar la ley convenio o bien no formalizando un nuevo acuerdo al vencimiento del que se encontraba en curso de ejecución” (Spisso, op.cit., 200). Sin embargo, lo que ha hecho la Constitución de 1994 ha sido superar el debate acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la coparticipación, autorizarla como potestativa y fijar pautas a las leyes convenio, para los casos en que ellas se utilicen.

Conviene agregar algo respecto de los derechos aduaneros que el art. 4 atribuye al Tesoro Nacional y que la Constitución no menciona como “coparticipables” en el art. 75 inc. 2, refiriéndose a ellos en el art. 75 inc. 1 (C.N.). Estos impuestos

pertenecen a la Nación y su coparticipación no se encuentra dispuesta ni siquiera autorizada. No obstante, alguna doctrina sostiene que la Constitución no ha prohibido coparticiparlos y que, por lo tanto, es posible disponerlo así por ley. (Cafferata Nores, Ignacio y Porto, Natalia, "Coparticipación federal de impuestos", 1999, p.p. 42, 141 y 154-155).

3) Las leyes convenio

Nos referimos ahora a ciertas reglas que la Constitución establece, en cuanto a los trámites para la elaboración, sanción y adhesión, cuando ellas se utilicen.

El Artículo 75, inciso 2, párrafo 3 (C.N.) dispone: "Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituirá regímenes de coparticipación...". Y, en su párrafo 4 agrega: "La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias".

Las leyes convenio son instrumentos en parte de naturaleza contractual porque las provincias, para participar en la distribución, "adhieren" a un régimen que otorga derechos e impone obligaciones a las partes. Las provincias pueden adherir o no, o bien denunciar el convenio al cual han adherido, opciones que han devenido escasamente posibles.

La adhesión provincial se expresa mediante leyes de sus respectivas legislaturas, que incluyen ciertos contenidos que las leyes convenio exigen. (Confrontar las leyes 12.139, 12.956, 14.390, 14.788, 20.221, 23.548). Esta última ley no menciona la denuncia del régimen, pero es este un derecho incuestionable de las provincias. (Spisso, op. cit., 221).

Con estos antecedentes, la Constitución de 1994 introduce reglas que tienen por objeto favorecer la posición y/o

participación de las provincias mientras se elabora el proyecto de ley convenio y también después de sancionado.

Con dicha finalidad, el art. 75, párrafo 3, expresa: "Una ley convenio, sobre la base de acuerdos con las provincias instituirá...". De esta manera se constitucionaliza cierta participación de las provincias en la preparación del proyecto de ley. Sin embargo, no se precisa trámite concreto alguno.

En consecuencia, no se innova demasiado sobre las existentes prácticas de consulta, las cuales incluían presumiblemente acuerdos, al menos entre los senadores, representantes de las provincias como estados federales. También refuerza la participación senatorial el párrafo 5 (art. 75, inc. 2, C.N.) cuando dispone que "La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado". Necesariamente los senadores de cada provincia deberán involucrarse en el proyecto de ley.

Es probable que, como señala Bulit Goñi (op. cit., 986), la frase "sobre la base de acuerdos con las provincias" favorezca el protagonismo de sus gobernadores, otorgándoles cierta mayor gravitación. La Constitución busca prevenir la sanción de una ley, carente de adecuada preparación, que pueda enfrentar a las provincias a un hecho consumado, dejándoles la simple opción de adherir o no. Según Pérez Hualde ("Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional", Depalma, 1999, p. 63) la mencionada base de acuerdos "no debe tomarse en tono excesivamente formal ya que la oportunidad y lugar para ellos podría ser el propio Senado de la Nación (...) el propio proyecto de ley convenio puede constituir -en los hechos- el acuerdo previo, o los principios de él, que la Constitución prevé de modo genérico y no formal".

Por último, se dispone que la ley convenio sea sancionada por una mayoría especial, "la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara", (art. 75, inc. 2, párrafo 4). Esta

regla excluye la previa necesidad de acuerdos consentidos por todas las partes.

Aprobación de la ley convenio por las provincias

La constitución no requiere que ella lo sea por la totalidad de las provincias. El art. 75, inc. 2, párrafo 4, dispone que "la ley convenio... será aprobada por las provincias".

La doctrina considera generalmente que el término "aprobación" no importa otra cosa que la tradicional "adhesión", efectuada por ley de cada una de las provincias que adhieren. Esta expresión es jurídicamente más correcta que aprobación y mejor expresiva de la naturaleza del acto.

Pérez Hualde, sostiene que tal aprobación-adhesión debe ser de "todas las provincias". Sin este concurso, agrega, "la ley convenio carece por completo de validez". Según este autor "así surge del texto constitucional (porque) la ley convenio tiene naturaleza de tratado interprovincial y (porque) la coparticipación no solo consiste en una distribución de recursos, sino que implica necesariamente una transferencia de recursos de una provincia a otras". (Pérez Hualde, op. cit., p. 70-71).

Esta opinión merece graves reparos: La necesidad de la aprobación-adhesión unánime de las provincias no surge del texto constitucional. Expresamos ya que el Congreso sanciona sus leyes por mayoría, pero que ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores. Supeditar la eficacia de una ley sancionada por el Congreso nacional a la aprobación unánime de las provincias contradice nuestra Constitución, se aparta del federalismo consagrado por ella. Se trata, sí, de la aprobación-adhesión por cada provincia que decide incorporarse al régimen, cuando este se utiliza. De otro modo se desconocerían los principios básicos de nuestro sistema federal. Nos remitimos aquí a lo ya expresado sobre el tema.

Si la Constitución exigiera que la “aprobación” de las provincias fuese unánime hubiera podido decir, por ejemplo: “la sanción de una ley convenio requiere que el Senado se expida por unanimidad”. Sólo de una manera clara y expresa podría incorporarse a la Constitución una excepción de tal magnitud a nuestro régimen federal.

Desde luego, las provincias y el estado nacional deberán procurar que la adhesión de las provincias a las leyes convenio tenga lugar en condiciones satisfactorias para todas las partes.

Anexo I: Las reglas macrofiscales

Límite para la deuda del SPP

$LDT\ it = DT\ it/RT\ it$

Donde

LDT it: límite de deuda pública total provincial de la provincia i en el período t

RT it: recursos totales de la provincia i en el período t

DT it: deuda pública provincial total de la provincia i en el período t

Si $DT\ it\ /RT\ it \geq LDT\ it$ $\quad LDT\ it \leq DT\ it/\ RT\ it + S\ (LDT\ it - DT\ it/RT\ it =$

Para las provincias que no cumplan con el límite $LDT\ it = DT\ it/RT\ it$ al momento de la promulgación, se fija un sendero temporal “S“ que establecerá en cuantos años se deberá alcanzar el límite.

Límite para el gaasto del SPP

Se fija un gasto público provincial máximo que también se relaciona con los recursos provinciales totales de manera de

exigir superávit fiscal. De esta forma, también se vincula, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

$G\ it \leq G\ it^*$

$G\ it^* = RT\ it$

Donde:

G it: Gasto público total de la provincia i en el período t

G it*: Límite máximo permitido de gasto público total de la provincia i en el período t

RT it: Recursos totales de la provincia i en el período t

Se impone una fuerte restricción al comportamiento de las administraciones provinciales, pero al mismo tiempo se estimula un comportamiento anticíclico

Se pueden acumular „incrementos del gasto permitidos no utilizados" de manera de poder ser aplicados en períodos de recesión con el objeto de reactivar la economía. Esta posibilidad surge a partir de gt cuyo valor dependerá positivamente de Z (gt será mayor cuanto mayor sea Z)

$GT\ it \leq (1 + gt)\ G\ it - 1$

$gt = Z\ [(G\ it^*-1/G\ it-1)\ -1]$

Las provincias que sobrepasen el límite máximo de deuda deberán utilizar el componente gt para cancelar deuda hasta que alcancen el límite exigido.

CAPÍTULO 4

LA REFORMA LABORAL[1]

El crecimiento del empleo depende fundamentalmente de la inversión en activos productivos. Por su parte, la evolución del salario real está ligada a la productividad del trabajo. Sólo un aumento de la productividad puede dar sustento a un crecimiento genuino del poder adquisitivo de los salarios. También resulta ser la incorporación de capital, y a través de él la tecnología, lo que sustenta el aumento de la productividad laboral. La inversión aparece entonces como condición necesaria para el desarrollo, para la incorporación de tecnología, y consecuentemente para mejorar la ocupación y las condiciones de los trabajadores.

La legislación del trabajo y las regulaciones laborales de la Argentina son actualmente uno de los factores negativos que afectan la inversión y la competitividad. Esta relación marca el rumbo y los objetivos a alcanzar por una reforma laboral. Deberán suprimirse o modificarse las normas laborales que desalientan la inversión productiva y, además, se deberá reducir la carga impositiva sobre el salario. Las normas laborales deberán ser suficientemente equilibradas de manera de proteger a quienes aportan su trabajo, pero sin generar disminución, sino un aumento, de la inversión y de la productividad. Porque si esto no sucede, como ocurre en la Argentina, implica finalmente un menor salario y una menor creación de empleo. En otras palabras: un alto costo laboral debido a regulaciones y altos impuestos sobre el trabajo reduce el salario de bolsillo de los trabajadores e incrementa la desocupación y la informalidad.

---

[1] *Este capítulo fue elaborado con el asesoramiento del abogado y consejero académico de Libertad y Progreso Julián De Diego.*

En este contexto, estos son los puntos que Libertad y Progreso sugiere trabajar:

1. Privilegiar las negociaciones a nivel de empresa

Un primer tema de reforma es lograr un mayor alineamiento de intereses entre trabajadores y empleadores. Para ello es conveniente que las negociaciones de salarios y condiciones laborales se realicen en forma directa entre las partes laboral y patronal de cada empresa. Aunque tengan intereses distintos, ambas partes estarán finalmente alineadas en la búsqueda del éxito de la compañía. Ambos conocerán los límites y las posibilidades. Sabrán cuales son los planes de inversión. No es así cuando las condiciones y salarios son negociados y decididos en paritarias sectoriales. Dando prioridad a los acuerdos a nivel de empresa, los resultados serán los mejores posibles frente a cada circunstancia o contexto en el que se desarrolla la actividad de la propia empresa.

Por lo tanto, uno de los ejes de la reforma laboral legal que proponemos es dar preferencia a los acuerdos laborales de nivel menor (empresa, sector geográfico, etc.), sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad. Naturalmente, es condición que se unifique la representación de los trabajadores de la empresa.

La descentralización de las negociaciones laborales requiere un cambio en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas.

2. Sobre la resolución de conflictos y desacuerdos laborales

El arbitraje oficial será la última instancia frente a desacuerdos que no puedan ser resueltos por las partes. La condición será que el árbitro deberá optar por una u otra posición, no pudiendo resolver ni sugerir ninguna posición intermedia o distinta.

3. Libertad sindical

Es necesario que el modelo sindical sea transparente y que asegure el pleno ejercicio de la libertad sindical, individual y colectiva. Se debe asegurar la democracia sindical en todos los planos, no solo el electivo, sino en lo que hace a la participación real de los representados en la vida interna de los gremios.

4. Desregulación y simplificación

Será imprescindible realizar cambios en materia de controles administrativos, autoridad de aplicación, y policía laboral que simplifiquen y reduzcan los costos empresarios para su cumplimiento. Es importante evitar la duplicación y hasta la triplicación de las autoridades administrativas competentes en cada jurisdicción, que además de ser un dispendio innecesario, son ineficientes y generan conflictos jurisdiccionales, desprotegiendo tanto a los trabajadores como a los empleadores. En este marco, sería muy importante contar con un centro único de información de los ciudadanos económicamente activos que abarque ocupados y desocupados, y su eventual vínculo con prestaciones, sistema de salud, régimen previsional, seguro de desempleo, riesgos del trabajo, beneficios, subsidios o retribuciones, a fin de evitar discrepancias, incongruencias e incompatibilidades.

5. Modalidades de trabajo y productividad

El sector de nuevas tecnologías es uno de los que más empleo genera y hoy la legislación laboral no prevé las modalidades necesarias de contratación para que puedan desarrollarse.

La reforma laboral deberá comprender un conjunto de modificaciones al marco legal vigente que permitan aumentar la productividad y reducir el sobrecosto y el riesgo laboral. Algunos cambios pueden lograrse por la vía de la interpretación de las leyes vigentes. En ese caso pueden

obtenerse mediante decretos del Poder Ejecutivo. Una evolución de este tipo podría consistir en ampliar las posibilidades de flexibilización laboral y productividad mediante un decreto reglamentario del artículo 84 de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

6. Reducción del costo y riesgo de despido

Esta es una reforma relevante que requiere necesariamente modificar la Ley 20.744. En lo referido al despido o ruptura de la relación laboral se debe reformular el Título XII de esa ley (artículos 231 a 255).

Se presentan dos alternativas. En la primera se postula un sistema tal como el estadounidense en el que se suprime la indemnización por despido compensándola por un seguro de desempleo significativo. La segunda alternativa sólo prevé una reducción del costo de despido.

7. Empleabilidad y formación

Las competencias requeridas por la demanda de trabajo en el mercado, es lo que se denomina empleabilidad, que en la actualidad está claramente deteriorada por el retraso educativo y el deterioro de las carreras de oficios, habilidades y profesiones que se utilizan en las distintas industrias y servicios.

Para acceder a un trabajo digno es imprescindible contar con la capacitación, entrenamiento y nivel profesional adecuados.

8. Contratación flexible y promoción de la creación de empleo

Si el contrato es rígido, en cuanto demanda numerosos requisitos y condiciones, tiene cargas y costos excesivos y no cuenta con una legislación que brinde seguridad jurídica para ambas partes, el empleador será siempre reticente para

generar nuevos puestos de trabajo. Es por ello que se debe flexibilizar la contratación de modo que todas las trabas queden liberadas, y a la vez se brinden garantías para que no se produzcan contingencias imprevisibles y desproporcionadas. El comienzo del contrato de trabajo a través del período de prueba, el contrato de plazo fijo flexible, y otras formas de contratación modulares (conforme a los requerimientos de ciertas actividades o modalidades) deben ser un medio de promoción eficaz del empleo y una fórmula para bajar los costos laborales. No obstante, esto, quien preserve la continuidad del contrato de trabajo debería contar con un incentivo y no con desincentivos. Lo mismo para quien genere nuevas oportunidades de empleo, por ejemplo, la reducción de las cargas sociales cuando se crean nuevos puestos de trabajo, y una reducción mayor si se toma personal que tiene graves dificultades para reinsertarse. Otros incentivos posibles son el diferimiento del pago de las cargas sociales o el pago en cuotas de las mismas cuando se tuvieran dificultades económico-financieras para afrontarlas.

9. Flexibilización interna

El desarrollo de la relación laboral necesita de la dinámica que exigen los nuevos procesos y las nuevas tecnologías. Es necesario que se pueda aplicar la polivalencia funcional sin otra limitación que la razonabilidad en su implementación y su instrumentación debe insertarse en el contrato individual o en los acuerdos colectivos formales e informales.

10. Modelo de relación laboral

El desarrollo de la relación laboral necesita de herramientas que algunas empresas las han logrado por vía de cambios culturales y negociaciones laborales arduas y a menudo incompletas.

En rigor, es imprescindible que las relaciones laborales se rijan como mínimo con los siguientes instrumentos:

I - Multifuncionalidad o polivalencia funcional: la tarea no es más el eje de la actividad productiva de la persona, ya que necesariamente realiza una serie de actividades que no solo son de igual jerarquía que la que revista la persona, sino que pueden ser de inferior o de superior jerarquía, en la medida que sean compatibles y razonables, y en la medida que la persona tenga capacitación y entrenamiento para realizar las distintas funciones. Esta polivalencia funcional, se denomina multiprofesionalidad cuando importa el conocimiento de distintos oficios o profesiones. Se debería acceder a ella por contrato individual, o por medio de acuerdos colectivos formales o informales. La única condición es que se pacte en forma previa a fin de preservar el principio de buena fe.

II - Jornada y descansos flexibles: la jornada variable o flexible, o la jornada promedio ya se están implementando en algunas empresas. La exigencia de que se pacta por convenio colectivo, que de por sí es restrictiva se debería extender a los contratos individuales, los contratos pluri-individuales y los acuerdos colectivos informales.

III - Premios en la remuneración: Es conveniente que una parte de la remuneración responda a pautas de productividad, de producción, de rentabilidad y en general de resultados medidos objetivamente.

IV - Movilidad razonable de las condiciones de trabajo: Las fórmulas de contratación deben estar combinadas con modelos de relaciones laborales que aseguren la movilidad funcional y la movilidad local del trabajador dentro de condiciones razonables.

Anexo: Texto de las modificaciones requeridas en las leyes de trabajo para aplicar la reforma

A) Aumento de la productividad laboral por la ampliación de los alcances del artículo 84 por reglamentación de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo

El Articulo 84 de la Ley de Contrato de Trabajo (en adelante LCT) dice:

Art 84 - Deberes de diligencia y colaboración.

El trabajador debe prestar el servicio con puntualidad, asistencia regular y dedicación adecuada a las características de su empleo y a los medios instrumentales que se le provean.

Se propone la siguiente redacción por la vía de la reglamentación

Art. 84 - Deberes de diligencia y colaboración

En función de lo expresado en el art.84 LCT y a los fines de generar empleabilidad y adecuar las tareas y funciones a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organizar el trabajo, se establece:

Que las tareas y funciones de todas las categorías serán multifuncionales, multiprofesionales y polivalentes, a cuyos fines el empleador deberá brindar al trabajador la capacitación que requiera;

Los convenios colectivos deberán adecuar sus categorías a fin de preservar la polivalencia funcional;

La polivalencia funcional deberá respetar la jerarquía, el nivel profesional y la dignidad del trabajador en función de

sus antecedentes laborales y de su nivel vigente de capacitación y entrenamiento;

Los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organizar el trabajo deberán formar parte del plan de capacitación de la empresa para que el trabajador desarrolle su actividad con eficiencia y con los conocimientos que requieran los cambios que se operen;

La autoridad de aplicación, las ONG, los sindicatos, las entidades empresarias y las empresas deberán coordinar acciones que tengan por objeto lograr que los trabajadores de la empresa completen sus estudios obligatorios, desarrollen las nuevas técnicas y habilidades que exijan las reformas tecnológicas, y el entrenamiento que demanden las nuevas tecnologías;

La autoridad de aplicación, las ONG, los sindicatos, la entidades empresarias y las empresas deberán coordinar acciones que tengan por objeto generar empleabilidad en los desempleados y en los beneficiarios de los planes sociales a través de las siguientes acciones: 1) completar la escuela primaria, 2) completar la escuela secundaria, 3) iniciar a los sujetos en un arte u oficio o profesión a través del sistema dual o de cursos de capacitación y entrenamiento certificados, 4) coordinar que los planes de educación, capacitación, y de oficios, cuenten con prácticas efectivas dentro de cada empresa a los fines de contribuir a que los sectores más vulnerables accedan a un empleo formal.

B) Descentralización de las negociaciones laborales privilegiando las de menor nivel. Esta reforma requiere la modificación de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas

La redacción actual de esos artículos es la siguiente:

ARTÍCULO 17.- La representación de los trabajadores en la negociación del convenio colectivo de empresa, estará a

cargo del sindicato cuya personería gremial los comprenda y se integrará también con delegados del personal, en un número que no exceda la representación establecida en el artículo 45 de la Ley Nº 23.551 hasta un máximo de CUATRO (4), cualquiera sea el número de trabajadores comprendidos en el convenio colectivo de trabajo de que se trate.

ARTÍCULO 18.- Los convenios colectivos de ámbito mayor podrán establecer formas de articulación entre unidades de negociación de ámbitos diferentes, ajustándose las partes a sus respectivas facultades de representación.

Dichos convenios podrán determinar sus materias propias y hacer remisión expresa de las materias a negociar en los convenios de ámbito menor.

Los convenios de ámbito menor, en caso de existir un convenio de ámbito mayor que los comprenda, podrán considerar:

a) Materias delegadas por el convenio de ámbito mayor.

b) Materias no tratadas por el de ámbito mayor.

c) Materias propias de la organización de la empresa.

d) Condiciones más favorables al trabajador.

ARTÍCULO 19.- Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito.

b) Un convenio posterior de ámbito distinto, mayor o menor, modifica al convenio anterior en tanto establezca condiciones más favorables para el trabajador. A tal fin, la

comparación de ambos convenios deberá ser efectuada por instituciones.

La redacción propuesta es:

ARTÍCULO 17.- La representación de los trabajadores en la negociación del convenio colectivo de empresa, deberá estar unificada en uno o más delegados del personal, en un número máximo de DOS (2), cualquiera sea el número de trabajadores comprendidos en el convenio colectivo de trabajo de que se trate.

ARTÍCULO 18.- Los convenios colectivos de ámbito mayor podrán establecer formas de articulación entre unidades de negociación de ámbitos diferentes, ajustándose las partes a sus respectivas facultades de representación.

ARTÍCULO 19.- Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito.

b) Un convenio colectivo menor tiene privilegio sobre uno mayor

A los efectos de reducir la conflictividad laboral, se propone que cuando haya falta de acuerdo entre las partes, se concurra a arbitraje, pero que el árbitro sólo pueda optar por una u otra posición, sin mediar proponiendo acuerdos en posiciones intermedias. Para ello deberá modificarse el Artículo 7° de la Ley 23.546 y modificarse íntegramente la Ley 14.786

ARTÍCULO 7º.- En los diferendos que se susciten en el curso de las negociaciones se aplicará la Ley Nº 14.786. Sin perjuicio de ello las partes podrán, de común acuerdo, someterse a la intervención de un servicio de mediación, conciliación y arbitraje que funcionará en el ámbito del

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

La reglamentación determinará sus funciones así como su organización.

C) Reducción del costo de despido.

Un factor de desaliento de la inversión productiva en la Argentina es el alto riesgo empresario de enfrentar indemnizaciones elevadas cuando deba reducir su personal o prescindir de un empleado de baja productividad. El despido con causa, que obvia la indemnización, no es fácil de demostrar frente a jueces siempre proclives a darle la razón a los empleados y no a los empleadores.

Además de desalentar la creación o ampliación de empresas, la intención de evitar despidos protegiendo a los trabajadores ocupados, repercute finalmente en una elevada desocupación. Se desprotege a los desocupados y a los que pretenden ingresar al mercado de trabajo.

C.1) Alternativa 1: Supresión de la indemnización por despido y reemplazo por un seguro de desempleo

Se deberá sustituir el Título XII de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, artículos 231 a 255, por los siguientes

Articulo….

El contrato de trabajo podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes. Cuando ocurriera por voluntad del empleador éste deberá cancelar la totalidad de las sumas devengadas por la remuneración, vacaciones adeudadas y otros beneficios o su proporción hasta el momento

Artículo…

La extinción del contrato de trabajo por renuncia del trabajador deberá formalizarse mediante despacho telegráfico colacionado cursado personalmente por el trabajador a su empleador. Los despachos telegráficos serán expedidos por las oficinas de correo, requiriéndose la presencia personal del remitente y la justificación de su identidad.

Artículo….

Las partes, por mutuo acuerdo, podrán extinguir el contrato de trabajo. El acto deberá formalizarse mediante escritura pública. Será nulo y sin valor el acto que se celebre sin la presencia personal del trabajador. Se considerará igualmente que la relación laboral ha quedado extinguida por voluntad concurrente de las partes, si ello resultase del comportamiento concluyente y recíproco de las mismas, que traduzca inequívocamente el abandono de la relación.

Artículo…

Habilitación del seguro de desempleo

C.2) Alternativa 2: Reducción de la indemnización por despido

Se deberá reglamentar el Artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo en la Indemnización por Antigüedad. En la reglamentación:

Solo serán computables las prestaciones remunerativas cuyo pago sea de periodicidad mensual;

Están excluidas del cómputo de la base de los viáticos efectivamente gastados y avalados por comprobantes; los beneficios sociales; el reintegro de gastos y el resarcimiento

de daños fehacientemente comprobados; el valor locativo en el teletrabajo y todos los gastos de instalación y de servicios; el teléfono celular y el celular multifunción y la computadora portátil provistos para cumplir con las tareas y funciones, y el automóvil cuando es una herramienta de trabajo.

Cuando el tope legal previsto en el artículo 245 segundo párrafo de la Ley de Contrato de Trabajo implique una reducción de la base de cálculo prevista en el primer párrafo de la norma citada, el trabajador tendrá derecho a dos tercios (2/3) de dicha base multiplicada por los años de antigüedad computable en el empleo o fracción mayor de tres meses.

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL EXTERNA

La Argentina ha practicado políticas proteccionistas de mayor o menor intensidad a partir de la década del treinta. Los inicios de estas prácticas se relacionaron con los efectos de la crisis mundial, pero se intensificaron como un planteo doctrinario a partir de 1946. Desde entonces tomó fuerza la teoría de la dependencia y la política de sustitución de importaciones.

Dentro de estos criterios de gobierno, los instrumentos más utilizados son los aranceles de importación, las prohibiciones y restricciones cuantitativas de cualquier naturaleza y las normas y controles a los que se someten importadores y exportadores en el mercado de cambios o divisas., en particular cuando ellas contienen elementos de discriminación.

El comercio internacional es un camino de doble vía. Las exportaciones aportan divisas corrientes para compensar las necesarias para adquirir las importaciones. El mercantilismo, latente en nuestros medios políticos, cree que es posible y necesario alentar las exportaciones e impedir las importaciones. Lo único que se logra es encarecer los bienes exportables e importados en el mercado interno. Son finalmente los consumidores los que pagan la ineficiencia y las mayores utilidades de las industrias protegidas.

No termina ahí, los impuestos o aranceles derechos sobre las importaciones de maquinaria y materias primas elevan su precio doméstico y por lo tanto encarecen la producción de las industrias y servicios que las utilizan. De esta forma

impiden la competitividad de las industrias que podrían exportar.

Toda restricción impuesta sobre el comercio internacional de un país – por más uniforme o generalizada que sea – altera los precios relativos internos y por lo tanto modifica la asignación de los recursos alejándola del óptimo. Obviamente el efecto más visible e inmediato será reducir el comercio internacional respecto a la situación que prevalecería en ausencia de la restricción. Las medidas que encarecen las importaciones impactan también negativamente en las exportaciones, porque las restricciones o impuestos a las importaciones elevan los precios y costos de producción domésticos, haciendo caer la competitividad de los exportadores.

Estas cuestiones, que están en el ABC de la teoría económica son vistas de otra manera en ambientes de escasa formación económica. La correcta posición es contraintuitiva. Para la mayoría, importar es pagar trabajo ajeno en lugar de dárselo a los trabajadores locales. Entre los argumentos más frecuentes que se esgrimen para aplicar medidas proteccionistas está la conveniencia de subsidiar el nacimiento de "industrias infantiles", la subsistencia de empresas que de otra manera desaparecerían y la defensa de ciertas actividades frente a subsidios que estarían recibiendo competidores extranjeros. En cuanto a los controles de cambio (obligación de vender divisas impuesta a los exportadores y restricciones a la compra por parte de importadores), suelen apuntar a mantener sobrevaluada la moneda doméstica, lo que da origen a discriminación y otras distorsiones. Se pierde de vista la manera como ellas, dentro del mismo país, benefician a determinados sectores privados en perjuicio de otros y como por lo general perjudican al conjunto a través de un menor crecimiento económico. En ninguno de los cuarenta años desde 1952 hasta 1991, la suma de exportaciones e importaciones superó el 10% del PIB, con un promedio de 7,2%, casi un tercio del volumen relativo del comercio exterior anterior al cierre de la economía.

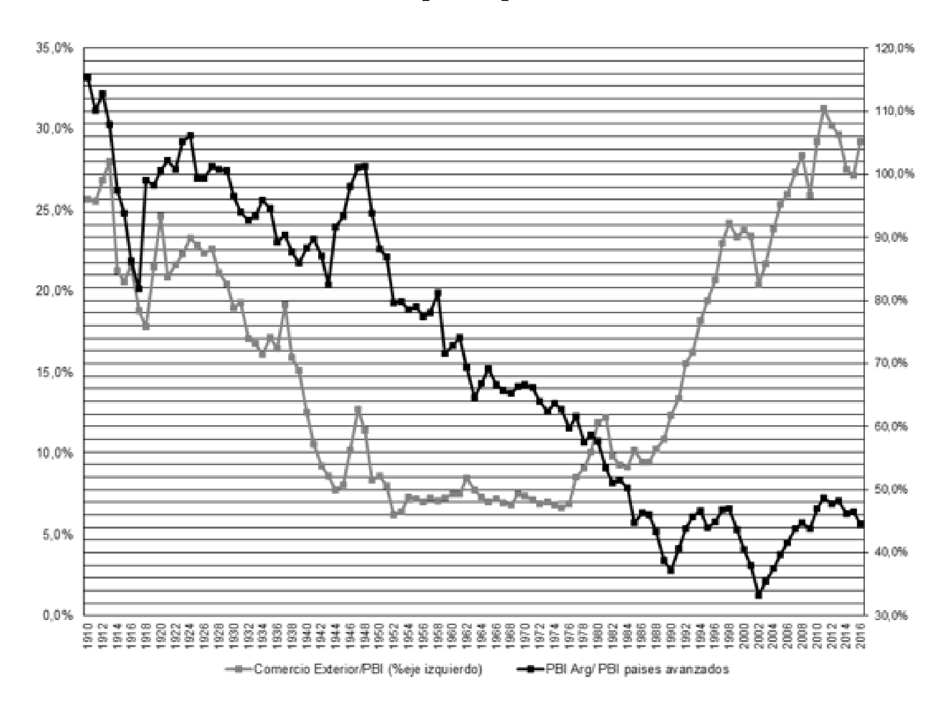
A partir de 1992, junto con otras importantes reformas de política económica, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior, se redujeron todos los aranceles de importaciones estableciéndose un tope máximo de 22% y se eliminaron todos los derechos de exportación, así como la totalidad de los controles de cambios. En un espectacular resultado, cuatro años más tarde el cociente (exportaciones + importaciones) / PIB llegó al 15%. El retroceso de la Argentina en esta materia comenzó con el restablecimiento de los derechos de exportación y controles de cambio en 2002. Estas medidas, que podrían haberse justificado como excepcionales y propias de una grave crisis económica, no sólo se perpetuaron, sino que se profundizaron en los años siguientes. En 2008, el derecho máximo de exportación se llevó del 25 al 35% y en materia de importaciones, si bien no hubo aumentos masivos de aranceles, se instituyó un sistema de licencias o permisos previos emitidos de manera no automática y cada vez más discrecional por la Secretaría de Comercio. A partir de 2012 y hasta fines de 2015 el control de cambios se extendió a la venta de divisas a los viajeros, a la remisión de utilidades y a las compras de divisas con fines de ahorro. Se introdujo el llamado cepo cambiario, que el gobierno de Mauricio Macri desmanteló. El grado de discriminación introducido por esta maraña de medidas fue tal que el tipo de cambio final (o sea, incluyendo derechos de importación) para una importación que debía liquidarse mediante una compraventa de bonos en dólares, triplicaba al tipo de cambio final (neto de derechos de exportación) que recibía un exportador de porotos de soja.

Otro efecto fue una gran conflictividad con muchas contrapartes comerciales y la frecuente denuncia del país ante organismos como la OMC (WTO) y otros para dirimir diferencias. Tal como ha ocurrido con la aceleración de la inflación, el impacto negativo de las políticas proteccionistas de los últimos años en el crecimiento no ha sido inmediato, pero, como lo muestra de manera elocuente el gráfico adjunto, existe en el largo plazo una notable asociación entre el retraso del PIB per cápita argentino (relativo al de los

países avanzados) y el "cierre" de la economía medido por el cociente entre el comercio exterior y el PIB. Han sido los altos precios internacionales obtenidos entre 2003 y 2008 por los *commodities* exportados por la Argentina los que permitieron sostener el valor en dólares de las exportaciones, pese al estancamiento de su volumen físico.

Las distorsiones que generan las exageradas medidas proteccionistas y de control de cambios inhiben las inversiones en los sectores de mayor productividad, incentivándolas en actividades ineficientes, incapaces de exportar bajo cualquier circunstancia.

Argentina: Cierre de la economía y retraso de su PBI per cápita



Fuente: elaboración propia en base a OJF y Asociados

Políticas en materia de comercio exterior

La Argentina deberá establecer, como política de Estado, un modelo económico abierto que tenga como objetivo generar un crecimiento de la productividad y eficiencia de la economía como consecuencia de la exposición al comercio internacional. Este camino a recorrer no sólo habrá de asegurar un marco competitivo en el mercado interno, sino también la eliminación del sesgo anti exportador que genera toda economía cerrada.

Para esto deberá desmantelarse el todavía amplio y discrecional andamiaje proteccionista. El Presidente Macri ha comprendido la importancia de la apertura comercial y varias veces ha anunciado que se moverá en esa dirección. De hecho, ha apoyado las gestiones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea dentro del Mercosur. Deberá luchar contra un vasto espectro de la dirigencia política, empresarial y sindical que todavía defienden el modelo de sustitución de importaciones.

La Argentina ha experimentado dos procesos de apertura económica en las últimas décadas. Ambos finalizaron de manera desequilibrada habiendo generado dificultades en el plano productivo, pero más importantes en el plano conceptual. Hubo situaciones críticas generadas principalmente por la caída del tipo de cambio real, por el endeudamiento que aparentaba ser entrada de capitales y por la dispersión arancelaria debido a las presiones sectoriales. Las reducciones arancelarias fueron discrecionales y utilizadas como amenaza para bajar precios internos. En lo conceptual estos fracasos instalaron en buena parte de la sociedad una oposición a los procesos de apertura económica.

A la luz de estas experiencias debe asegurarse que todo proceso de apertura económica esté basado en un nivel

arancelario bajo y homogéneo y no se vea afectado por manipulaciones cambiarias con apreciaciones significativas y coyunturales de nuestra moneda. El eje de la política de apertura debe ser la suscripción de tratados de libre comercio con la mayor cantidad posible de países. Simultánea y gradualmente deberá irse hacia un derecho de importación uniforme y bajo. Conceptualmente, como meta final, debería suprimirse todo gravamen al comercio exterior para darle un mismo tratamiento tributario que a la producción y comercio domésticos. El ejemplo chileno con sus resultados, está a la vista.

En este marco conceptual, deberá compatibilizarse el Arancel Externo Común establecido para el Mercosur con los objetivos de una economía más abierta y competitiva. Deberá para ello buscarse consenso para modificarlo y mantener la figura de mercado común o unión aduanera. En caso que ello no pudiera lograrse, podría ser más realista sostener el proceso de integración sobre la base de una zona de libre comercio con aranceles externos diferenciados por cada país de la zona.

Las prolongadas y varias veces interrumpidas negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea deben avanzar. Por su parte, el único interés sustancial del Mercosur consiste en lograr un ingreso sin restricciones para los productos hoy protegidos por la Política Agrícola Común (PAC). Se debe avanzar con prudencia en este tema.

La posición argentina en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituye, eventualmente, una oportunidad para alcanzar acuerdos multilaterales en materia agrícola y lograr mejoras en el acceso a los mercados, aunando esfuerzos con los países exportadores de productos agropecuarios. La Argentina debe asumir la posición de no hacer nuevas concesiones si no se contemplan sus intereses en materia agrícola, aunque no hay dudas de que debe mantenerse en el marco de la OMC cualquiera fuere el

resultado de las negociaciones. Deben derogarse todas las medidas violatorias de los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio que se encuentran en vigencia.

Teniendo en cuenta el fracaso de las principales negociaciones multilaterales (OMC y otras) se refuerza la conveniencia de negociaciones de carácter bilateral con todos aquellos países con los que haya posibilidades de alcanzar acuerdos de libre comercio. La reinserción de la Argentina en los mercados internacionales promovería las ventas al exterior y permitiría destrabar las barreras que están impidiendo el salto de las exportaciones no tradicionales que se requiere. La Argentina sólo tiene un futuro de crecimiento sostenido en la medida que se vuelva competitiva en productos y servicios diversificados. La reducción de la carga impositiva basada en una disminución del gasto público es una condición indispensable.

El crecimiento proyectado de la producción de gas no convencional (Vaca Muerta) y su exportación constituye un dato muy positivo. Deberá, sin embargo, evitarse el efecto "holandés" que pudiera llevar a una sobrevaluación de nuestra moneda. Sólo una economía de alta productividad en todos sus sectores, incluyendo las manufacturas, es lo que puede asegurar un nivel de vida elevado y creciente.

La transformación eventual del Mercosur hacia una zona de libre comercio, en el caso de no lograrse una revisión de los aranceles externos comunes, no deberá interpretarse como un debilitamiento ni como un apartamiento de nuestro carácter de socio comercial del Brasil. Por el contrario, el cambio implicaría darle una flexibilidad a la integración que los dos países requieren. Una zona de libre comercio constituiría igualmente una herramienta poderosa de integración y generación de comercio.

La propuesta que en su momento el Mercosur hizo llegar a la Unión Europea, en el sentido de llegar a un objetivo que tienda a la desaparición de cargas arancelarias de cualquier

orden sobre el total del universo de posiciones arancelarias, no ha tenido, ni es probable que tenga, una respuesta en igual sentido.

Se proponen las siguientes líneas de acción para la Cancillería argentina: 1) Participar activamente en los correspondientes comités de la OMC, para generar el terreno tendiente a alcanzar acuerdos multilaterales en materia agrícola, con miras a lograr un comercio internacional sin prácticas discriminatorias ni reglas comerciales asimétricas. 2) Continuar aunando esfuerzos con los países exportadores de productos agrícolas, dentro del compromiso de integrar el comercio internacional de dichos bienes a las reglas de la OMC. 3) Recurrir activamente al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC para plantear los correspondientes reclamos, ante todas aquellas medidas de política comercial de otros países que constituyan un incumplimiento de las normas acordadas en esa organización.

Nuestro país debe mantenerse en el marco de la OMC sea cual fuere el resultado de las negociaciones que se planteen. Es poco lo que tiene la Argentina para perder, ya que su falta de acceso a los mercados desarrollados en productos manufacturados no se debe a sus niveles arancelarios, sino a nuestra propia falta de competitividad. Hay que recordar que la Argentina ha sido beneficiada durante años por el Sistema Generalizado de Preferencias, que no fue un generador sustancial de exportación de manufacturas locales.

Más allá de lo arriba expuesto en relación a la posición de nuestro país en cuanto a las negociaciones de orden multilateral o con espacios de integración, se deberán llevar adelante negociaciones de carácter bilateral para alcanzar acuerdos de libre comercio con todos aquellos países con quienes se entienda que hay posibilidades de alcanzar acuerdos comerciales ventajosos para ambas partes.

El crecimiento y la diversificación de las exportaciones deberá ser el reflejo no de una situación coyuntural o circunstancial, sino el resultado del logro gradual de una mayor competitividad alcanzada en nuestra economía como producto de un conjunto de políticas de aplicación simultánea.

En lo que hace a las exportaciones de nuestros productos tradicionales es indispensable que la producción continúe reaccionando con mayor y mejor tecnología, mayores inversiones en el sector, mayores áreas sembradas, como lo ha hecho en los últimos 20 años. La supresión de los derechos de exportación o retenciones deberá tener un efecto positivo.

Una cuestión esencial en el proceso de apertura comercial externa es la reducción de la excesiva presión impositiva. Esta es una carga que afecta la competitividad en prácticamente todas las actividades productivas, comerciales y de servicios. En otros capítulos de este libro nos hemos ocupado de la reducción del gasto público, que es el único camino que hará posible la disminución de la enorme carga impositiva que cae actualmente sobre la economía formal en la Argentina.

CAPÍTULO 6

POLÍTICA DE SEGURIDAD

El hombre debe ser entendido como un ser que se distingue por su mente y su voluntad, que le otorgan la capacidad de elegir entre diferentes opciones. Esto es el libre albedrío. Aceptando que hay libre albedrío, necesariamente hay culpa. El hombre es libre, sin importar su formación o situación social, y por lo tanto responsable de sus actos.

Si bien es cierto que la seguridad y la libertad son fuerzas que pueden aparecer como opuestas, creemos que son fuerzas confluentes por cuanto ambas contribuyen a que se den las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la vida, el ejercicio de la libertad y la protección de los derechos de propiedad.

Así, las sociedades modernas han resignado el ejercicio de la violencia individual como medio de resolución de sus conflictos delegando al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La provisión de seguridad es un servicio público para el establecimiento de la ley y la administración de la justicia. El Estado aparece como una institución que debe defender, y al mismo tiempo permitir, el desarrollo de una sociedad libre y tiene dos modos de ejercer sus funciones en este punto. Una faz activa que es la de defender los derechos de los ciudadanos respecto de los delitos de otros ciudadanos, y una faz pasiva que consiste en abstenerse de avanzar sobre cuestiones que deben quedar reservadas a la libre voluntad de las personas.

Son fundamentales las garantías establecidas en la Constitución Nacional respecto de la vida, la libertad, la propiedad y la búsqueda de la felicidad. En este proceso debe

aplicar no sólo la fuerza de la ley, sino toda la inteligencia de una moderna gestión de prevención de los delitos, tomando ejemplo de las acciones desarrolladas por otras sociedades que han vencido a la inseguridad.

El desafío de garantizar la seguridad pública no admite demoras. Los efectos nocivos de la inseguridad se trasladan a toda la sociedad, aun cuando muchos ciudadanos no sean víctimas directas de un delito. La inseguridad deriva en costos que afectan no sólo la vida diaria de las personas, sino también la actividad económica y con ello a las oportunidades de desarrollo y crecimiento de la Nación.

En las últimas décadas se ha producido un creciente desbalance y error en la propia idea de la seguridad. Muchos afirman que aquellos individuos que violentan los derechos de los demás, en última instancia, no serían responsables ellos mismos sino la sociedad en su conjunto. En algunos casos se justifica al que delinque alegando que ha sido la sociedad la que lo ha llevado a hacerlo al someterlo al hambre o a la falta de educación. En otros casos se dice que lo hace como respuesta a la falta de justicia social y que estando frustrado porque no la provee el Estado, recurre a la mano propia. Al mismo tiempo, el resto de la sociedad, responsable de que el delincuente haya llegado a esta situación, debería pagar con “inseguridad” su propia culpabilidad.

Consideramos que debe haber un digesto de leyes y normas y que estas sean suficientemente claras para que permitan que el ciudadano conozca exactamente cuáles son las consecuencias de sus acciones. De la misma forma las leyes deben aplicarse sin tergiversaciones y deben impulsarse con celeridad los procesos judiciales. En todos los casos el objetivo es enfrentar al ciudadano claramente con el costo de infringir las normas, y al mismo tiempo reconocerle la mayor libertad posible y la menor intervención del Estado.

Se ha popularizado el enfoque de Gary Becker, del crimen y castigo subsiguiente. Para ponerlo en términos sencillos, cuánto más improbable sea que un delincuente cumpla efectivamente con una pena determinada, sea esta punitiva, retributiva o ejemplificadora, menos costoso será delinquir y, por ende, más probable que lo utilice como medio de vida.

La cadena de eventos que debe sucederse exitosamente para que un delincuente pague el precio de su ilegalidad contiene eslabones clave como:

- Aprehensión.
- Juzgamiento.
- Condena.
- Cumplimiento efectivo de la condena, en tiempo y forma.

La Argentina ha estado plagada de filtraciones en cada uno de esos eslabones, cuando no el agregado de más eslabones intermedios, que ha hecho hasta ahora muy barato delinquir.

Una primera cuestión que en esta materia debe quedar categóricamente establecida es la obligación que tiene el gobierno de respetar y hacer respetar el estado de derecho y el orden público. No es ocioso enfatizar esta cuestión en un país como la Argentina, que más de una vez se ha deslizado peligrosamente en el límite de la anarquía, sin que el Estado pudiera asumir en plenitud su responsabilidad de poner en resguardo la vida ni la propiedad de los ciudadanos. No es aceptable resignar el estado de derecho en función del falso postulado que no se debe criminalizar la protesta social. Esto ocurrió durante la gestión presidencial de Néstor y Cristina Kirchner y dio lugar a la proliferación de piquetes, vandalismo y ataques a la propiedad. El gobierno nacional

iniciado en 2015 dejó de lado esta caprichosa definición, pero no actuó decididamente frente a esos excesos.

La seguridad pública tiene una diversidad de facetas propias de su ámbito y de interrelaciones con la administración del Estado. Su complejidad hace imposible que unas pocas acciones resuelvan los problemas que se presentan.

Es la resultante de funciones que deben accionar en conjunto y coordinadamente; ellas son:

- La función policial, incluyendo el sistema de inteligencia.
- La justicia penal.
- La justicia procesal penal.
- El sistema penitenciario.
- La cooperación interpolicial dentro y fuera de las fronteras.
- La seguridad privada.
- La participación de la sociedad

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado no implica asignar a la sociedad un rol pasivo, de simple receptor de funciones estatales. Por el contrario, la participación de la comunidad resulta fundamental para encarar con eficacia la lucha contra el delito. La sociedad debe tener una comunicación fluida con la policía, estableciéndose un diálogo franco y una cooperación eficaz, ya sea en su participación como testigos, así como en la legitimación de la actuación policial. Esto requiere que la colaboración se haga en forma ágil, sin pérdidas de tiempo injustificadas o burocráticas, y que se garantice

adecuadamente la seguridad de quienes presten colaboración con la institución policial y con la justicia, para lo cual es menester establecer los mecanismos legales respectivos.

La seguridad en la Argentina muestra recientes mejoras, aunque dista de satisfacer un estándar razonable. Las encuestas indican a la inseguridad como uno de los primeros temas de preocupación de nuestros ciudadanos.

La ineficacia y mal funcionamiento histórico del sistema de seguridad pública ha tenido como consecuencia el desarrollo de empresas y sistemas privados, que han adquirido una dimensión equiparable al de las policías estatales.

Con mucho facilismo y bastante de ideología, muchos atribuyen a la pobreza ser la causa primera de la comisión de delitos. La razón principal de la criminalidad, la madre del delito, es la impunidad. - Es decir que es tan baja la probabilidad de quedar detenido y ser condenado que el malviviente opta por delinquir sin los temores que le produciría la aplicación estricta y efectiva de la legislación represiva. - Sintéticamente, la prevención general que lleva consigo el llamado a todos a no cometer hechos ilícitos, en la práctica ha desaparecido por aquella conceptualización. Al afirmar que la responsabilidad del origen del delito es mayormente social por el estado de marginalidad surge la creencia de que el Estado no debe imponer cárcel a los delincuentes (ni siquiera a los peligrosos y mucho menos a quienes incurren en hechos "meramente" contravencionales). En lugar de ello propone utilizar otras medidas alternativas y, por ende, alentar la disminución al máximo de la prevención policial y la liberación muy rápida de quienes actúan en contra de la ley. A eso se suma el desinterés por el mejoramiento del sistema de detención y la gran escasez de condenas que el indicado marco fomenta acicateado por el auge del garantismo. Se logra así un alto grado de impunidad que termina siendo la principal razón del crecimiento de la comisión de delitos

Quienes sostienen que la seguridad pública no podrá mejorarse hasta tanto no se logre la mejor distribución de la riqueza y no se obtenga una mayor eficiencia en la educación básica, chocan contra la realidad de que cuando ha habido una mejora en la situación socioeconómica y la reducción de la desocupación, eso no se ha traducido en una disminución del delito y la criminalidad. Este erróneo supuesto garantista y hasta abolicionista, impuso en los años previos al 2015 restricciones importantes al ejercicio policial y a la aplicación de la ley penal. Las limitaciones que todavía pesan sobre la policía para interrogar no han sido solamente la respuesta a las denuncias de comportamientos abusivos. Ha habido un condicionamiento ideológico que se expandió en círculos universitarios europeos y que ganó adhesión en grupos intelectuales y profesionales de orientación marxista en nuestro país. "Se dictaron leyes que disminuyeron penas, des-incriminaron conductas, liberaron indiscriminadamente delincuentes subversivos y los llamados comunes (asesinos, violadores, defraudadores, etc.), prácticamente se hizo desaparecer la reincidencia como causal de agravación; se ampliaron las posibilidades de la condena condicional y de la excarcelación y se restringió la facultad policial en la investigación y prevención de delitos, entre otras disposiciones de igual sentido. Luego que las normas dispusieron impedir que la policía interrogue a los delincuentes, se les otorgó a los procesados la facultad – además del beneficio de la condena condicional – de suspender el proceso sin condena y sin que el hecho signifique antecedente alguno. Además se estableció que el menor de 18 años nunca sería considerado reincidente; se disminuyó la posibilidad de incomunicación de los detenidos; se prohibió a la policía la detención de personas sin previa autorización del juez; se disminuyeron los tiempos del secreto sumarial para la investigación e incomunicación de los detenidos; se dispuso mediante la llamada ley dos por uno que un día de prisión preventiva valía como dos de condenado y se dictó innumerable cantidad de indultos y conmutaciones entre los años 1990 y 1993 por los cuales se dejaron en libertad a muchos delincuentes comunes

acusados de gravísimos delitos. El régimen procesal dispuesto para el juzgamiento de delitos con pena hasta tres años de prisión prácticamente se destruyó pues se le dio competencia a los jueces en tal medida, que hoy cada magistrado debe juzgar entre cuatro o cinco mil causas, lo cual es lo mismo que la paralización de muchísimos procesos” (Fuente: Roberto Durrieu, *Apuntes sobre Valores y Libertad en el Derecho Penal*).

Así, poco a poco hasta 2015, se fueron aflojando los resortes del sistema penal: la prevención policial -deficiente en calidad, medios y número- a la que se confundía en su accionar por calificárselo peyorativamente como represivo; y la que, como anticipamos, deberían concretar los jueces pero que se desdibuja con el establecimiento de institutos mal regulados y mal aplicados como la suspensión del juicio a prueba (*probation*); la ampliación del margen de otorgamiento de la condena condicional (de dos años de prisión a tres); el juicio abreviado; la mediación; excarcelaciones y exenciones de prisión, como solturas temporarias bajo controles que no son tales, realmente muy laxas y que no miraban la peligrosidad del imputado ni su reiteración delictiva sino la simple posibilidad de fuga y el eventual entorpecimiento del procedimiento judicial.

Quienes abogaron por esta corriente de reformas apelaron a las reacciones que generan en la sociedad el uso ocasional y a veces frecuente de métodos abusivos por parte de la policía. No debe desconocerse además el campo político y comunicacional propicio que generó la dureza y los excesos represivos de la lucha antisubversiva de los años setenta.

Pareciera que el gobierno kirchnerista procedía a conciencia de una manera que alentaba la comisión de determinados hechos ilícitos. Un ejemplo claro es lo que ocurrió con los “piquetes”, donde las autoridades sostenían que no hay que criminalizar la protesta social y procedían de hecho a des-incriminar la protesta delictiva.

En los párrafos anteriores hablamos de causas principales, las que comúnmente se escuchaban en los medios y las que son más relevantes. Pero por supuesto, hay otras causas son variadas y diversas: culturales, sociales, económicas y políticas. Así, podemos referirnos al incremento incesante del consumo y tráfico de droga, factor éste que hace, en especial, al notorio crecimiento de la violencia física. Asimismo, hemos visto con más intensidad hasta 2015 el debilitamiento progresivo que padece la sociedad en sus principios y valores morales. La corrupción con evidencias más que notorias, no parece ser tenida en cuenta por una parte importante de la ciudadanía que está dispuesta a apoyar políticamente a quienes delinquieron.

Un párrafo aparte merece la mala y excesiva legislación. Es decir, lo que Héctor A. Mairal denomina "Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla". Esto es, la inflación en cantidad de leyes, normas del Banco Central, de la AFIP y de otras agencias del Estado. El cambio permanente que convierte a la legislación en mutante, en ocasiones, contradictoria y de validez dudosa, y en otras ocasiones imposible de cumplir. La redacción obscura, muchas veces adrede para crear situaciones de corrupción. Y en lo que Hernando de Soto define como un sistema donde la competencia por las rentas se ha convertido en las formas predominantes de producir la ley. Todo esto sumado a un control laxo que permite la discrecionalidad de los funcionarios y de los jueces, a lo que se suma la extrema lentitud de las decisiones administrativas y judiciales.

El proceso penal, y la Justicia en general adolecen de restricciones de recursos humanos y materiales importantes. A la vez, jueces probos y distinguidos comparten roles con otros sin prestigio, sospechados por la sociedad sobre su idoneidad y honestidad, funcionando con hacinamiento y morosidad en las resoluciones. Por su parte, las fiscalías se agobian con una multitud de causas que las alejan de investigaciones oportunas y eficaces. Por todas estas

circunstancias, el sistema judicial no está hoy adecuado a las urgencias para detener, juzgar y condenar en tiempo razonable.

Se ha perdido el modelo de inserción de la policía en la sociedad, que en décadas pasadas tuvo su representación más cercana con la figura del policía de la esquina. Es imprescindible superar el estado de descrédito y descalificación de la policía.

El sistema penitenciario está colapsado, lo que se revela en las frecuentes revueltas de los internos y en los reclamos sobre sus condiciones carcelarias. También se evidencia en las comisarías abarrotadas de detenidos, desnaturalizando las funciones de esas unidades e incurriendo en verdaderas violaciones a los derechos humanos por hacinamiento. Esta es una responsabilidad política; no policial ni judicial.

Esta es una apretada descripción de carencias del sistema de seguridad pública, así como el crecimiento de la violencia, registrado en las estadísticas criminales y que reconoce un origen multicausal. La tarea llevada a cabo por el Ministerio de Seguridad de la Nación desde 2015 ha sido ponderable, pero debe perfeccionarse y continuarse con la adopción de un plan estratégico que involucre a todos los componentes y provincias, en un contexto de fuerte compromiso político, social e institucional.

Lineamientos de la política de seguridad propuesta por Libertad y progreso

Es posible mejorar notablemente la seguridad. Solamente es necesario tener la voluntad política de hacerlo dándole a esta cuestión de Estado la prioridad que realmente le corresponde en nuestra Constitución y en el reclamo ciudadano.

La política de seguridad pública se debe asentar sobre cinco ejes principales:

1) Compromiso social y político.

Debe sostenerse el principio de autoridad, para lo cual es necesario un consenso básico que legitime las acciones policiales y judiciales tendientes a dicha restauración.

El respeto irrestricto de toda norma que se dicte, al marco constitucional y legal vigente, así como la ausencia de interferencias de tipo político – partidario en las decisiones que tengan relación con la seguridad pública, son requisitos básicos para el logro del consenso social.

2) Optimización de los recursos asignados.

En el marco de las restricciones presupuestarias existentes debe procurarse una mayor eficiencia en la utilización de los recursos ya que no sólo existen problemas de ineficacia, es decir bajo cumplimiento de los objetivos, sino que además hay evidencias de altos costos de prestación de los servicios correspondientes. Ello no obsta para detectar insuficiencia de medios, los que deberán ser provistos por la reasignación de recursos que surjan de la reforma del estado.

3) Adecuación de la legislación y reforma del sistema penal.

Consideramos que la inseguridad debe combatirse sobre la base del fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema penal. Hay medidas de aplicación inmediata o más próximas y otras que son de más largo aliento. De todas maneras, cualquiera sea el período que se requiera para el logro del resultado, la base de la solución pasa por poner en funcionamiento las medidas simultáneamente. Estos cambios deben fortalecer lo realizado en los últimos años por el gobierno del Presidente Macri en materia legislativa y

procesal. Se debe modernizar la normativa y complementar armoniosamente al resto de las medidas.

4) Fortalecimiento de los recursos humanos.

El cambio estructural de la función seguridad debe abordar el esfuerzo de inversión de más lenta maduración que es la que se realiza en capital humano. En la función policial ello involucra una amplia variedad de tópicos que incluyen la capacitación profesional, la política salarial, atención de la familia, régimen de retiro y otros.

5) Auditoría y control de gestión policial.

Abarca los aspectos económicos o administrativos y también los operativos, asegurando que los recursos se usen eficientemente y que la calidad de la prestación se adecue a las necesidades de la comunidad, previniendo la corrupción y los abusos y castigando en forma adecuada los desvíos que se detecten en tales materias. Debe someterse dentro de lo posible a las distintas agencias de seguridad a controles ciudadanos que premien o sancionen según su desempeño, a fin de multiplicar los contrapesos y controles necesarios.

Propuestas

1) En el campo policial y de las fuerzas de seguridad.

I - Disponer una acción coordinada de todas las policías (Federal, De la Ciudad y provinciales) y Fuerzas de Seguridad, procurando un uso óptimo de los recursos existentes al constituir un sistema integrado de prevención y represión del delito.

II - Coordinar y unificar la información que surja de los recursos de inteligencia existentes en el país y su puesta a disposición de los estados nacional y provinciales.

III - Implementación de un programa contra las manifestaciones delictivas menores. Está demostrado que su debida atención define en forma indubitable una decisión a favor de un estándar del orden, necesario en la convivencia democrática, y que reduce la inducción a delitos de mayor envergadura.

IV - Accionar implacablemente contra los actos de corrupción y abusos policiales, con adecuada información pública de sus resultados.

V - Instrumentar cambios en la administración de los recursos policiales para eliminar la elevada inestabilidad de fuentes de financiamiento y una mala asignación de los recursos disponibles. Las fuentes de fondos deben ser absolutamente transparentes a efectos de evitar prácticas de autofinanciamiento seriamente cuestionadas. La sociedad debe conocer con precisión el costo de la función policial y debe proveer a su financiamiento genuino mediante presupuestos aprobados y auditados.

VI - Capacitación intensa de todos los cuadros policiales. Para poder combatir las nuevas formas de la criminología y el delito, incluyendo narcotráfico, terrorismo internacional, secuestros extorsivos, etc., y la orientación hacia el modelo de policía comunitaria.

VII - Inversión en tecnología. Es particularmente importante en tres áreas: comunicaciones, para la intercomunicación de todas las fuerzas de seguridad y policiales; policía científica; e Información criminológica. Las instituciones policiales deben contar con todos los elementos necesarios para poder desempeñar sus funciones en forma adecuada, como ocurre en todos los países organizados.

VIII - Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha sido un paso adelante la fusión de la Policía Federal con la Policía Metropolitana, separando una

Institución Federal remanente que debe concebirse al estilo del FBI estadounidense.

IX - Regulación de los sistemas de seguridad privada. Es necesaria su regulación con el objetivo de un funcionamiento coordinado con las policías estatales:

X - Auditoría administrativa y del desempeño de funciones. Esta estará a cargo de organizaciones civiles no gubernamentales, designadas en cada jurisdicción.

XI - Cooperación e intercambio con fuerzas policiales de otros países, tanto en la prevención de nuevas formas delictivas, como en la capacitación en resolución de problemáticas similares. La seguridad pública está afectada por la internacionalización de figuras delictivas nuevas como el narcotráfico, el terrorismo fundamentalista, el contrabando de armas, delitos informáticos o con apoyo de nuevas tecnologías de la información, delitos ambientales y el crimen organizado. La solución de los problemas emergentes de esta situación no se encontrará, seguramente, en acciones aisladas o basadas en viejos esquemas cooperativos. Así, a los convenios multilaterales, como el de Interpol, hay que sumar los bilaterales, sobre todo con los países limítrofes, sin descartar en avanzar en organizaciones multinacionales como la que ya funciona en la zona de la Triple Frontera.

XII - Descentralización y elección popular de comisario en barrios. No hay mejor contralor para un funcionario que el que ejercen quienes lo han elegido. La autoridad policial de una zona, barrio o ciudad, cuya conducta debe ser ejemplar y con dedicación exclusiva hacia los vecinos del lugar, cumplirá estrictamente sus obligaciones si sus votantes lo exigen permanentemente con la posibilidad de no reponerlo en el cargo cuando venza el período de su designación. Parece conveniente que se establezca un sistema que permita, incluso, la destitución anticipada con el voto de un número representativo de habitantes.

2) En el sistema penitenciario

El sistema penitenciario debe ser reformulado, dando prioridad a la construcción y/o habilitación de nuevas cárceles. Se deben lograr establecimientos que, de manera realmente efectiva, readapten socialmente a quienes han cometido delitos.

Como está ocurriendo exitosamente en otros países, es necesario contemplar la alternativa de privatización parcial y en forma gradual, de esta función, procurando un grado de eficacia y eficiencia que están muy alejados de la realidad de nuestro país.

3) En materia de legislación y sistema procesal penal

Como se ha descripto anteriormente, el marco normativo vigente en materia legislativa y procesal penal fue modificado durante la gestión kirchnerista en el sentido de alentar y dejar espacios para la proliferación del delito y el aumento de la inseguridad. Muchas de estas modificaciones se han revertido, pero deberá continuarse en esa línea.

La reforma penal necesaria se debe referir fundamentalmente a las instituciones de la parte general del Código Penal y debe responder al principio: "todo delito comprobado será penado". El problema más serio que ha conducido a los fracasos de nuestro derecho punitivo, es la impunidad que se ha consagrado e informado a la opinión pública, cuando luego de condenarse a un delincuente se comienzan a aplicar leyes generales que disminuyen sensiblemente las penas impuestas, cuando no las dejan sin vigencia.

Dentro de este enfoque, hay que establecer claramente una pena mayor para los reincidentes, así como establecer que no podrá ningún condenado beneficiarse más de una vez con la pena condicional, y en todo caso si se aplica tal sistema de suspensión de la pena, no se podría establecer un sistema

de *probation* a su favor por otros delitos. En definitiva, siempre se trata de aplicar el principio de “todo delito tendrá su pena”.

I - Informatización Penal: La tan ansiada celeridad y eficiencia de los procesos judiciales puede lograrse mediante la correcta utilización de herramientas tecnológicas hoy disponibles, esto no solo provocará una importante reducción en los costos ligados al servicio de justicia, sino que también generará inmediatez entre el hecho delictuoso y la sanción, disminuyendo la sensación de impunidad que hoy alienta la comisión de delitos, producto de lo dilatado de los procesos penales.

II - Imputabilidad: La reducción en la edad de imputabilidad recientemente legislada es consistente con la posición asumida por Naciones Unidas que prioriza los derechos de la víctima sobre los de los victimarios. Debe decirse sin embargo que el proceso debe acompañarse simultáneamente con el establecimiento de sistemas de educación y contención de los menores.

Se debería quitar la facultad de eximir de pena al imputado menor cuando se lo declare responsable de la comisión de delitos violentos (Leyes 10.903; 14.394 y 22.278).

Reducción del suspenso de la pena de tres (3) a dos (2) años.

Reforma e incremento de penalidades en los delitos de Atentado, Resistencia a la Autoridad y Desobediencia.

III - Cambios en el Código de Procedimientos en materia penal de la Nación: modificación de las facultades policiales de forma tal que las autoridades de la intervención sumaria puedan: A) Averiguar los delitos que se

comentan en el distrito de su jurisdicción. B) Interrogar a los sospechosos de delitos y que sus manifestaciones sean documentadas en el acta de procedimiento, previo hacer conocer los derechos que le asisten como imputado y que todo lo que manifieste podrá ser usado en su contra. C) Considerar probatorios a los actos realizados por la prevención, admitiendo prueba en contrario. D) Efectuar investigaciones preventivas, a cargo de las fuerzas policial y de seguridad.

IV - Modificación Ley de Migraciones: en lo referente a los inmigrantes ilegales, ya que muchos utilizan la argucia de cometer delitos menores, a efectos de quedar a disposición de la Justicia, con el objeto de evitar su expulsión.

V - Condenas efectivas desde 1 día de cárcel.

Mejoradas las cárceles, las sanciones deben ser, salvo casos reales de excepción, hoy convertidos en norma, de cumplimiento efectivo cualquiera sea el monto de la pena. Este cambio de criterio servirá como medio de prevención general en contra de la delictuosidad en aumento constante en estos tiempos, en los que cometer delitos no resulta para nada riesgoso en tanto prima la impunidad.

VI - Colaboración entre sistema judicial, educativo y ONGs para atender a menores en riesgo: Con mirada de mayor alcance en el tiempo, pero a aplicar desde ya, deben coordinarse los esfuerzos para que el sistema judicial con competencia sobre la minoridad, el sistema educativo y todas las organizaciones no gubernamentales especializadas trabajen en conjunto para lograr una sólida formación en los menores y así prevenir su ingreso en el camino del delito.

Debido a que familias disfuncionales en número creciente provocan la ausencia de figuras paternales, que además de proveer sustento y amor, prefiguran la noción de autoridad y

ley en los menores desde su más tierna infancia, pasa a ser relevante la función de la escuela como segundo hogar. Se debe buscar instruir a los docentes de nivel pre-escolar y primario (fundamentalmente) para que dentro de la currícula incorporen ejercicios y reflexiones sobre lo relevante del cumplimiento de las leyes, del respeto a la autoridad legítima y del respeto al derecho del prójimo, como pauta de conducta esencial en una sociedad civilizada.

VII - Tolerancia Cero para delitos menores: Está comprobado que los pequeños delitos sirven de inicio a la carrera delictual. Es preciso entonces sancionarlos de modo temprano y cambiar así el criterio que pretende dejarlos de lado con el argumento de que la Justicia debe sólo ocuparse de temas de mayor gravedad. Preocupándose por los primeros disminuirá la delincuencia mayor. El sistema penal debe estar capacitado para evitar y perseguir todo tipo de delito, contravención o falta.

VIII - Implementar la Policía Judicial de alta capacitación: La policía judicial está creada por ley, pero no se ha implementado todavía. Signo evidente del desinterés por dotar a la Justicia de los medios que le son imprescindibles. Hay que revertir esto y estructurar de inmediato un aparato investigativo con la mayor especialización que dependa directamente del Poder Judicial. Se dejará entonces a las autoridades policiales que responden al Poder Ejecutivo la tarea de prevención.

IX - Creación de más juzgados y tribunales orales (sustituir empleados por jueces): La vida cotidiana de la Justicia Penal muestra el abarrotamiento de expedientes y la exasperante dilación de su trámite. Ello es consecuencia de que no se han ido adaptando las necesidades de nuevos jueces ante el aumento constante de la delictuosidad. Sí ha crecido, en cambio, la dotación de personal judicial con lo cual los empleados son los que realizan de hecho la tarea de los Magistrados y ello conspira contra la eficacia del sistema. Es urgente empezar a revertir las cosas designando jueces y

funcionarios que cumplan su tarea de acusar, defender y juzgar sin delegación alguna y reemplacen a un personal que deberá ser disminuido paulatinamente a la mínima expresión para la exclusiva atención de las tareas administrativo-judiciales de cada organismo.

X - Restringir la aplicación de la *probation* sólo a delitos menores: Las sanciones alternativas fueron pensadas para situaciones de verdadera excepcionalidad. Sin embargo, el pensamiento seudo-garantista las desnaturalizó permitiendo su aplicación a la mayoría de los supuestos penales. El monto de pena que se imaginó como un máximo (tres años) se convirtió en un piso y hoy gozan generalizadamente de la *probation* y de otros beneficios procesales quienes cometen delitos que merecen prisión efectiva. Es necesaria la inmediata reversión de esta nefasta tendencia y volver las cosas a su objetivo de origen: suspensión de juicio a prueba (*probation*), condicionalidad, liberaciones, para hechos ilícitos de menor entidad y que no afecten la seguridad de las personas.

XI - Penar la portación y/o tenencia de armas de fuego por parte de delincuentes: Es notorio el aumento de la violencia y el desprecio por la vida en la delictuosidad de todos los días. Apremia, pues, quitarle las armas a todo aquél que tenga antecedentes penales y/o contravencionales que impliquen violencia; esto, mediante importantes operativos policiales que rastrillen periódicamente las zonas donde puedan encontrarse. Deberá perfeccionarse el control de las autorizaciones para portación y tenencia y agravarse sensiblemente las penas a la comisión de delitos con empleo de armas.

XII - Sanciones efectivas a padres responsables de delitos cometidos por menores de edad: La iniciación en la contravención y en el delito a temprana edad tiene –y mucho- que ver con la educación y el grado de atención que reciben los menores de sus padres. La paternidad irresponsable que genere, por culpa o intencionalmente, la

comisión de hechos en contra de la ley debe ser sancionada debidamente, al margen del castigo que pueda corresponder o no a los hijos según la edad que tengan.

XIII - Reducción rango discrecional de pena librado a criterio del juez: Las pautas de mensuración punitiva se presentan como demasiado laxas y permiten un margen demasiado amplio de apreciación al magistrado. También ocurre con los términos utilizados para calificar un delito. Se considera conveniente entonces que la ley penal especialmente sea mucho más rigurosa en su lenguaje, para impedir interpretaciones que significan más legislar que juzgar, y en sus escalas sancionatorias.

Hay que remarcar que según el Art.18 de nuestra CN *"...las cárceles de la Nación serán...para seguridad... de los reos detenidos en ellas..."*. - Vale decir que, prohibida por convenios internacionales la pena de muerte, nuestro sistema propicia hasta la prisión perpetua, que mejora a la anterior sanción en cuanto a la posibilidad de corregir eventuales errores y respecto de la readaptación social factible, para delitos de suma gravedad. Entre éstos hay hechos que son llevados a cabo con armas de fuego y otros que, además, terminan en la muerte del damnificado. Aquí entonces proponemos incorporar al régimen criminal un sistema, vigente en Florida, Estados Unidos, que, por su practicidad y facilidad de comprensión por todos, ha dado importantes frutos. Nos referimos a la escala particular que se impone a quienes cometen delitos con armas de fuego: diez años por exhibirla, veinte por emplearla y prisión de por vida si mata a alguna persona. O sea, sanciones de crecimiento progresivo, fácilmente conocibles y del más efectivo cumplimiento que son acompañadas por una relevante difusión.

XIV - Mayor eficacia y eficiencia en el combate a los delitos relacionados con el comercio de estupefacientes: El objetivo es evitar que Argentina sea México. El retroceso en la eficacia del combate al narcoterrorismo en nuestro país es evidente y hasta

cómplice. Revertir este proceso para volver a parecernos a la Argentina de hace unos años, o a Uruguay. Se deberá estudiar seriamente el tratamiento de las adicciones a las drogas duras y blandas. Encarar estudios a escala Mercosur, continental o mundial debido a que es imposible modificar aisladamente el enfoque dentro de un país.

CAPÍTULO 7

PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA DE DEFENSA EN LA ARGENTINA[2]

Este trabajo pretende aportar ideas sobre la política de Defensa y Seguridad en La Argentina en el contexto del avance exponencial de las tecnologías aplicadas a esas funciones (las denominaremos "tecnologías exponenciales"). Tratamos el tema de defensa y de seguridad como uno indivisible, tal como más adelante lo justificamos. Esto implica un avance conceptual respecto del marco legal vigente en la Argentina, que impide a las Fuerzas Armadas actuar en conflictos internos. La situación actual de un cuasi desmantelamiento del aparato defensivo y los rápidos avances en las tecnologías exponenciales representan una oportunidad para un salto cualitativo y operativo que logre una acelerada y continua recuperación de las capacidades necesarias para enfrentar los nuevos desafíos.

En esta propuesta, se consideran conceptos como el de Seguridad ampliado, que incluye la Defensa. Se tienen en cuenta el posicionamiento de la Argentina en el marco internacional y los criterios predominantes sobre el rol del sector privado en una industria de la Defensa en el Siglo XXI. Hay áreas donde la Argentina tiene fuertes ventajas competitivas. Exponemos una aproximación a la gestión del cambio y la construcción de una visión consensuada como modelo aspiracional de nuestras Fuerzas Armadas.

---

[2] *Documento coordinado por Manuel A. Solanet y Carlos Ayerra.*

La definición de un nuevo marco legal no ha sido tratada en este documento, aunque se mencionan las consideraciones para hacer compatible la gestión del cambio.

Las nuevas tecnologías son disruptivas e introducen cambios de enorme impacto. Esto ocurre en todos los sectores y naturalmente también en la Defensa. La velocidad de la transformación resulta ya en innovaciones notables e impredecibles.

El acceso a escala global del conocimiento potencia ese desarrollo e innovación. El proceso de abaratamiento de las tecnologías contribuye a este escenario. En lo que hace a la Defensa, hay una clara evolución hacia la robotización, el uso de Inteligencia Artificial, la precisión en la búsqueda del objetivo y el desarrollo de escudos defensivos. El vertiginoso crecimiento tecnológico implica que múltiples alternativas de futuro sean posibles y, en consecuencia, incorpora un elemento de incertidumbre en la planificación del mediano y largo plazo

Aquellas organizaciones que incluyen como atributos la capacidad de explorar, aprender del error y abrazar los nuevos conceptos, y que puedan planificar sus acciones en este nuevo marco, prevalecerán sobre las que se limiten a planificar cambios lineales, que producirán resultados positivos, aunque mediocres, frente a las que asuman el desafío de cambiar las reglas de juego buscando un cambio exponencial.

El avance en inteligencia artificial; realidad virtual y aumentada, robótica, redes y sistemas de computación, biosensores y nanotecnología generan desafíos y al mismo tiempo oportunidades. Claramente se observa en el mundo una rápida incorporación de las nuevas tecnologías en los sistemas de defensa y seguridad nacional.

La situación en las Fuerzas Armadas, una oportunidad

En 2014, la publicación de la Fundación Libertad y Progreso, sobre una Propuesta para una Política de Defensa en Argentina indicaba: "*Según el Libro Blanco de la Defensa 2010, República Argentina - Parte III, Cap XII, del Ministerio de Defensa: "A inicios del siglo XXI, el sistema de Defensa Nacional presentaba un conjunto de disfuncionalidades estructurales que habían contribuido a sumir al instrumento militar en una profunda crisis existencial. Entre ellos se destacan: desorientación estratégica, Marco normativo e institucional incompleto, ausencia de organización y de acción militar conjunta, Obsolescencia y degradación de material, ineficiencia estructural, desarticulación de la Ciencia y Tecnología, desmantelamiento de la industria de la defensa, inorganicidad del subsistema de inteligencia militar, falta de articulación con el sistema de seguridad interior...*

Este escenario de deterioro, desorientación y obsolescencia se mantiene. En la investigación en curso por la pérdida del ARA San Juan, se dijo: "*De acuerdo con los informes presentados por testigos, no hay submarinos en condiciones de navegar, la mayoría de los aviones están fuera de servicio y no hay un solo avión de combate en vuelo; tampoco hay municiones suficientes para el mínimo entrenamiento exigible y la mayor parte de los vehículos rodantes no tienen permiso para circular por la calle: no pasan la verificación técnica.*" Asimismo, el ministro de Defensa, Oscar Aguad, admitió recientemente 'que el estado del material operativo de las fuerzas es obsoleto. Lo adjudicó a "*la decadencia integral del país*" y a la "*estigmatización*" que, dijo, sufrieron los militares durante la última década. Según Aguad, la idea del Gobierno es mejorar la inversión,

pero con conciencia de que son tiempos *"de grandes restricciones"* para el país [3]

El presupuesto de nuestras Fuerzas Armadas se destina en aproximadamente un 85% a los gastos asociados a remuneraciones, impidiendo la posibilidad de una real reconversión. Las propuestas de inversión y reequipamiento, escasas y modestas en el marco de la situación económica actual, resultan solo en paliativos y suelen ser impulsadas espasmódicamente por la coyuntura, como el hecho de ser la Argentina sede de las reuniones del G20 durante el año 2018.

Esta situación representa paradójicamente una enorme oportunidad, ya que la incorporación de las nuevas tecnologías permite eficientemente saltar décadas de desinversión. Se pueden resolver o mitigar rápidamente las brechas en las capacidades críticas y, aún más importante, crear las condiciones para un proceso virtuoso de desarrollo partiendo de un punto inicial que responda al estado del arte, comenzando prácticamente de cero.

La Defensa dentro del concepto de la Seguridad

La Defensa Nacional debe considerarse dentro del concepto más amplio de la Seguridad. Las nuevas amenazas no responden necesariamente a estados, sino que muchas veces son organizaciones sin Estado, terroristas y narcotraficantes, entre otros, los que amenazan la seguridad y libertad de los habitantes. Esto implica un desafío de coordinación de Inteligencia y Operaciones entre distintas fuerzas y organismos gubernamentales, tanto para la prevención como para la acción.

---

[3] *Paz Rodríguez Niell, "La Justicia Desnuda El Deterioro De Las Fuerzas Armadas.", La Nación, 19 de junio de 2018, https://www.lanacion.com.ar/2145211-la-justicia-desnuda-el-deterioro-de-las-fuerzas-armadas*

Asimismo, la Defensa tiene también como objetivo contribuir al progreso, garantizando la libertad y la soberanía, y no puede pensarse sino en el marco de relaciones internacionales sólidas y consistentes.

Es interesante ver estos conceptos expresados en el Libro Blanco de la Defensa de Nueva Zelanda (NZ- 2016), donde al hablar de Defensa, en el punto 1.6, dice: *"Defensa es un parte clave de del sistema más amplio de Seguridad, y trabaja junto a otras agencias gubernamentales para proteger y avanzar en los intereses de seguridad de NZ a través de:*

- *La promoción de una NZ segura y resiliente, incluyendo sus fronteras y accesos.*

- *La promoción de un orden internacional basado en reglas que respeten la soberanía nacional.*

- *Una red de relaciones internacionales fuertes.*

- *El mantenimiento de la prosperidad de NZ vía seguridad en el mar, aire y líneas electrónicas de comunicación"*[4]

Se confirma la visión de la Defensa como parte del sistema de Seguridad, que implica desafíos de trabajo conjunto de Fuerzas Armadas y de Seguridad. Esto implica que debe modificarse la Ley de Defensa Nacional, admitiendo la participación de las Fuerzas Armadas tanto en conflictos externos como internos.

Se destaca la inclusión del concepto de resiliencia como objetivo: las Fuerzas Armadas de Nueva Zelanda intervienen en casos de desastres naturales, y tanto estas tareas como sus

---

[4] *"NZDF - Defence Capability Plan." NZDF - New Zealand Defence Force, www.nzdf.mil.nz/corporate-documents/defencecapabilityplan/defencecapabilityplan.htm.*

trabajos en las comunidades realimentan y fortalecen el vínculo con la población.

Nueva industria de la Defensa: la innovación.

Argentina ha considerado tradicionalmente al autoabastecimiento en materia de Defensa como objetivo, con foco en industria pesada, desde la producción de bienes básicos a municiones y tanques, con fallidos intentos de desarrollo de la industria naval y aeronáutica.

Este criterio no es válido en un escenario de fuerte interdependencia tecnológica, donde la disponibilidad de los nuevos desarrollos y la capacidad de encontrar herramientas propias innovadoras es la clave para la generación de soluciones eficientes y para disponer de rápidas asimetrías de recursos para enfrentar amenazas.

La nueva industria de la defensa tiene que facilitar y potenciar la interacción con el sector privado en el campo de investigación y desarrollo para enfrentar desafíos específicos en Defensa y Seguridad, que luego se derramen con desarrollos que aceleren el progreso civil.

Encontramos múltiples ejemplos de este criterio.

Canadá desarrolló la iniciativa IDEaS (Ideas for Defence Excellence and Security), para "*crear redes de innovadores para llevar adelante Investigación y Desarrollo de vanguardia en áreas críticas para las necesidades de defensa y seguridad*". Recientemente se adjudicó contrato de

Investigación y Desarrollo a la Universidad de Waterloo para apoyo de la vigilancia en el Ártico [5]

En Israel, como consecuencia de la alta pérdida de vidas de pilotos durante la Guerra de Yom Kippur (1973), la industria aeroespacial israelí comenzó a evaluar la posibilidad de desarrollar drones equipados con cámaras y sistema de comunicación para asistir a los pilotos a identificar zonas de riesgo. Actualmente, los esfuerzos se enfocan también a llevar esa tecnología a aplicaciones civiles, potenciando el progreso[6].

Las nuevas tecnologías crean nuevas oportunidades en cada área de la Defensa. Así, para el reclutamiento de adolescentes, la Fuerza Aérea de EEUU desarrolla un juego online y puede identificar candidatos brillantes de acuerdo a sus características demostradas en el juego para ofrecer así la posibilidad de becas y reclutamiento[7].

El rol de la innovación ha sido desde hace tiempo incorporado tanto conceptual como objetivamente en Francia, integrando sus actores al sistema nacional de innovación[8].

Aún con la potencia de la industria de la Defensa francesa y de su capacidad de innovación, las nuevas tecnologías

---

[5] *National Defence, "Defence Innovation", National Defence | Canadian Armed Forces, 12 de abril de 2018, dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/themes/defence-innovation.asp.*

[6] *Drones in Israel: From military to civil use. (n.d.). Retrieved from https://atelier.bnp.parisbas/en /retail/drones-israel-military-civil*

[7] *Pawlyk, O.(2018, May 25). Here´s How the Air Force Plans to Recruit Teenage Gamers. Retrieved from https://www.military,.com.defensetech/2018/05/25/heres-how-air-force-plans-recruit-teenage-gamers.html*

[8] *Serfati, C. (2008, August 22). Le rôle de l'innovation de Défense dans le système national d'innovation de la France. Retrieved from https://www.cairn.info/revue-innovations-2008-2-page-61-htm*

desafían liderazgos. En el 2017, la ministra de las FFAA, Florence Parly, anunció la decisión de iniciar un proceso de incorporación de armamento a de los drones franceses de inteligencia y vigilancia, en el horizonte de 2019, sumándose así al conjunto de países que se suman a la utilización de esa tecnología, donde se destacan EEUU, Israel y Gran Bretaña[9]. En este escenario, el uso de Realidad Virtual y Aumentada se convertirá pronto en un estándar para el entrenamiento de acciones en escenarios determinados, sean remotos, urbanos o diseñados específicamente para el desarrollo de alguna capacidad definida.

La Argentina cuenta con un enorme potencial para la innovación, con capacidad de liderazgo regional. La ausencia de interacción con el sector privado y con el académico refleja una vez más el nivel de deterioro y desinterés por los temas de Defensa. Tenemos la oportunidad ahora de producir un cambio sustantivo en nuestras capacidades defensivas con montos de inversión compatibles con las limitaciones presupuestarias. Se requiere un trabajo adecuado y conjunto de equipos coordinados, con roles diferenciados pero integrados en un objetivo común. Los recursos para la innovación están ampliamente disponibles y desplegados en el sector privado nacional, que cuenta en Argentina con empresas competitivas en mercados globales y con empresas tecnológicas que han marcado un liderazgo regional fundado en el talento y la creatividad.

De todas maneras, sería ilusorio imaginar que toda la provisión de tecnología y equipamiento sea de origen nacional. Se requiere también acceder a compras y financiamiento en los países avanzados. Será condición que nuestro país cumpla con las reglas internacionales de

[9] *Par LEXPRESS.fr avc AFP.(2017, September 05). La France va à son tour se doter de drônes armés. Retrieved form https://www.lexpress.fr/actualite/mode/la-france-va-a-son -tour-se-doter-de-drones-armes_1940674.html*

convivencia y garantice al mundo civilizado que su desarrollo defensivo no será utilizado fuera de esas reglas.

Posicionamiento

Las políticas de Defensa y Seguridad Nacional deben necesariamente tener en cuenta la integración regional e internacional de nuestro país, de modo de lograr y mantener una inserción compatible con los objetivos e intereses propios, que logre complementariedad y cooperación sin pérdida de capacidad individual.

La diplomacia argentina debe tener un rol central para dar consistencia a esta estrategia, que facilitará la discusión de condiciones para la superación de las barreras de entrada en cuanto a utilización de tecnologías y a la incorporación de nuevos equipos y armamentos producidos en otras naciones, con criterio complementario de los desarrollos propios.

Nuestra diplomacia puede además contribuir al posicionamiento regional e internacional transmitiendo previsibilidad de las acciones de nuestra Defensa en el marco de las naciones que promueven un orden internacional basado en reglas que respeten la soberanía.

La participación de personal militar en misiones de organismos internacionales como la ONU, OEA y en la OTAN refuerza este posicionamiento, y abre la posibilidad de prácticas de acciones conjuntas con fuerzas de alto nivel de operatividad. Al mismo tiempo, contribuye a alinear naturalmente las capacidades en la formación de los recursos, tales como manejo fluido de idiomas, conocimiento de leyes internacionales y capacidad de acción en escenarios diversos. También permite la percepción natural de brechas (*bench-marking* espontáneo) y la generación de propuestas desde los cuadros (*bottom-up*), donde el mismo personal desplegado aporta a las soluciones y evaluación de decisiones

y políticas que faciliten una mejora continua y acelerada por el conocimiento y trabajo conjunto con otras fuerzas. La asimetría actual afecta estas potencialidades, ya que la relación entre pares con capacidades similares potencia la posibilidad de cooperación regional e internacional.

Esta participación requiere un desarrollo de criterios y prácticas para lograr la inter-operabilidad, tanto a nivel de organismos internacionales como para dar un marco adecuado a las actividades conjuntas a nivel regional, y la formación del personal de las FFAA debe incluir ese criterio desde las etapas iniciales de formación.

La búsqueda de la excelencia requiere diversidad y formación en el respeto de otras culturas. La presencia y formación de los recursos sobresalientes en centros de alto nivel académico del exterior y la mayor diversidad de escenarios impulsarán ese objetivo.

Las FFAA tienden progresivamente a ampliar el alcance de sus objetivos incorporando el logro de un aumento de la resiliencia ante eventos inusuales o catastróficos en sus países.

Creemos que esta capacidad debe ser desarrollada, ya que complementa y aprovecha las capacidades de respuesta ante otras amenazas, y promueve el trabajo solidario y coordinado con naciones amigas. Además, aporta recursos y experiencias que pueden ser utilizadas en el ámbito regional, que es el razonable para el despliegue de dichas capacidades.

El trabajo conjunto de las Fuerzas Armadas y de Seguridad con los países de nuestra región contribuye a la integración, respetando la independencia y autonomía, y desarrollando una mejor interoperabilidad. También genera lazos que permiten fortalecer los vínculos tradicionales a la vez que facilita los procesos de distensión frente a eventuales conflictos.

Amenazas, hipótesis de conflicto y disuasión

En 2014, el Trabajo de Investigación sobre Políticas de Defensa en la Argentina incluía las principales amenazas a los intereses de la República Argentina en el horizonte 2030[10], que dado el alcance de este trabajo se incorporan a continuación, actualizadas debido al avance en la resolución de los conflictos limítrofes con Chile. Se analiza luego el impacto de las nuevas tecnologías en estos desafíos en el corto período de tiempo transcurrido

1) Crimen transnacional organizado, con especial énfasis en las bandas de narcotraficantes y en el Terrorismo Internacional

El narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y el tráfico ilegal de armas, entre las más destacadas, constituyen hoy amenazas importantes a la Nación. Especialmente, el flagelo del narcotráfico, ya asociado a bandas de envergadura, que paulatinamente crecen en su dominio territorial. Esta acción se realiza por la ausencia de la capacidad del estado expresada en fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia aptos para evitar esta situación. Debe tenerse en cuenta que estas narco bandas en expansión podrían devenir, de no adoptarse contramedidas, en narcoterrorismo, como ocurre en Colombia y en Méjico, por ejemplo.

Asimismo, la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay sigue siendo una importante región que por el escaso control territorial se facilita el tráfico de armas, drogas, personas, contrabando y lavado de dinero, todas fuentes potenciales de financiamiento de organizaciones terroristas. No se debe dejar de prestar atención a la influencia de organizaciones comerciales con fluidos

---

[10] *http://www.libertadyprogresoonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-Defensa-Nacional-Argentina.pdf(PDF).(2014).BUENOS AIRES:Fundación Libertad y Progreso*

contactos con países de Medio Oriente que han favorecido la presencia de organizaciones terroristas en su territorio.

La Triple Frontera constituye desde hace años un foco cierto de amenaza, por la presencia, comprobada de organizaciones de recaudación de fondos para organizaciones terroristas de carácter internacional. Los atentados en la AMIA y en la Embajada de Israel constituyen lamentables antecedentes de este tipo de amenaza concretada.

Estas clases de amenazas se diferencian de las amenazas de la seguridad clásica puesto que por su naturaleza estas resultan difíciles de controlar, contrarrestar y/o neutralizar anticipadamente mediante el empleo del potencial militar. Por eso normalmente se las denominan "amenazas emergentes."

La novedad de su denominación radica en el hecho de que se haya transnacionalizado, adquiriendo con esto una magnitud tal que en muchos casos desafía las capacidades del propio Estado. Su característica más distintiva es la mimetización de unos con otros formando en algunos casos paquetes de alta peligrosidad.

2) Ocupación del Reino Unido de Gran Bretaña de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur

Como toda acción diplomática relacionada con un conflicto entre naciones, el uso de la fuerza está formalmente fuera de consideración. Sin embargo, está implícitamente presente en la capacidad de cada una de las partes para disuadir a la otra de mantener en el tiempo posiciones intransigentes. El Reino Unido ha tenido históricamente una posición ambivalente respecto de Malvinas. El Foreign Office realizó antes de 1982, en más de una oportunidad, aproximaciones al gobierno argentino para avanzar en alternativas de leasing, administración conjunta u otras variantes que suponían avanzar en un plazo largo hacia la

transferencia de soberanía. Estos intentos fueron sistemáticamente neutralizados por la presión de los isleños que no deseaban resignar su pertenencia a Gran Bretaña. Si bien se trata de una población muy reducida (1800 residentes permanentes) este factor ha jugado en la cuestión negocial. Luego de 1982 las circunstancias han cambiado. La opinión pública británica aumentó el conocimiento de su presencia en las islas, que antes no tenía. Se han realizado prospecciones petroleras con éxito muy limitado, pero la explotación pesquera tuvo gran desarrollo. Estos factores juegan en contra de una actitud negociadora de la Corona Británica. Luego de la guerra las islas fueron militarizadas a un alto costo. Este factor jugará en el futuro a favor de una solución negociada, siempre que se mantenga una capacidad militar por la Argentina.

3) Depredación del Mar Argentino

La permanente depredación pesquera de potencias extra regionales en aguas soberanas nacionales es un antiguo tema, al que Argentina aún no le ha encontrado una solución.

4) Desequilibrio militar regional

Los desequilibrios militares importantes entre los principales países de una región, nunca han contribuido a la moderación ni a la solución de conflictos. Los equipamientos militares excesivos, generan desconfianza y afectan las percepciones de seguridad. Por otro lado, los desarmes unilaterales tampoco han sido una herramienta eficaz para el mantenimiento de la paz y para evitar los conflictos. Sólo el equilibrio militar puede ser el garante de una estabilidad que favorezca el mantenimiento de la región como zona de paz, que facilite la interoperabilidad y la integración entre los países del cono sur. En este sentido, la situación comparativa de “indefensión” de Argentina con sus principales vecinos, resulta alarmante y preocupante por el estado de su material bélico. Por ello se hace imprescindible una readecuación racional, proporcional y equilibrada del equipamiento y la

capacidad operativa de las FFAA argentinas. En este capítulo reviste primordial interés la evolución de la capacidad nuclear de Brasil, como reflejo del desarrollo de similar capacidad respecto de países como Irán. No debe quedar fuera del interés argentino conocer el devenir de estos eventos.

5) Ciberguerra

Los ciberataques por razones comerciales o militares se dan con frecuencia hoy en el mundo y seguramente se irán incrementando con el correr de los años. Esta amenaza cierta a los intereses nacionales debería empezar a considerarse seriamente.

6) Guerra Química y Bacteriológica

La fragilidad de nuestras fronteras, que permite el ingreso descontrolado de personal de distintas nacionalidades, el asentamiento de una mayor cantidad de villas en las periferias de las ciudades, sin sus suministros básicos, el aumento de la pobreza en ciudades del norte del país y su expansión por el resto de la nación, como así también el asentamiento de industrias a orillas de los ríos, y la debilidad en los controles destinados a la deposición de sus residuos industriales, generan un polo infeccioso, base para todo tipo de cultivo de bacterias, futuras epidemias; como para su fácil propagación y difícil contención; en especial si se hace a través de los suministros de fuentes de aguas naturales y/o artificiales, exponiendo de esta manera, en forma discreta e inofensiva a futuras epidemias; potenciado todo esto por la falta o deficiencias en la definición y aplicación de políticas sanitarias.

7) Internacionalización de espacios soberanos vacíos y/o con recursos naturales de valor estratégico

El 30% de nuestro territorio está considerado, desde el punto de vista internacional, como un espacio vacío.

La internacionalización como propiedad común de la humanidad no constituye una amenaza, sino una especulación elaborada por diferentes ONG y pensadores preocupados por el recurrente debate sobre la escasez de recursos en un mundo supuestamente superpoblado; sumado esto a la permanente depredación pesquera, por parte de potencias extra regionales en aguas soberanas nacionales, constituyen un tema, tan antiguo, al que la Argentina aún no le ha encontrado una solución.

Si bien estos acontecimientos y/o demostraciones, carecen de una voluntad hostil que los genere y les otorgue una dirección determinada son fundamentalmente factores de riesgo cuya peligrosidad no requiere la existencia de una voluntad hostil. Sólo se transforman en amenaza cuando ésta existe o puede presentarse

Vemos entonces como nuestro país presenta una actitud displicente en este tema en comparación con los países vecinos como Brasil, Chile, Bolivia y Paraguay. Una actitud negligente respecto de la riqueza natural que, geográfica y políticamente, pertenece a nuestro país, no es una respuesta a favor de la paz y armonía entre las naciones, es una falta de responsabilidad política frente a las futuras generaciones.”

Territorio Antártico: entendemos que corresponde incorporar dentro de esta amenaza la posible disputa por el territorio Antártico. El reciente acuerdo sobre el Mar Caspio es un ejemplo de acuerdo multilateral para el aprovechamiento de recursos económicos y para el despliegue de una fuerza militar (exclusivamente rusa en este caso), que precluye las aspiraciones de potencias no

regionales. Intereses den la zona e potencias y naciones con aspiraciones de despliegue y soberanía, pueden desestabilizar los términos del actual Tratado, fenómeno que puede ser potenciado por la asimetría de capacidades.

Impacto de las tecnologías exponenciales en las amenazas

Desde la publicación de ese trabajo, las amenazas han cambiado también como consecuencia de las tecnologías exponenciales. En respuesta, EEUU incorporó el Departamento de Ciber Estrategia[11] y recientemente elevó el Ciber Comando a categoría de Comando de Combate (Combatant Command)[12].

El acceso al conocimiento a través de internet, el desarrollo de la comunicación y las redes sociales resultan en elementos que potencian amenazas y al mismo tiempo tienden a hacer menos asimétrico el poder de los estados frente a las agresiones.

Hemos asistido a casos de activación de elementos terroristas individuales hostiles utilizando tecnología de comunicación civil disponible y armamentos desarrollados en forma precaria con información disponible en internet, desafiando la inteligencia clásica.

Los ciberataques son cada vez más frecuentes, sin identificación de los agresores, con objetivos múltiples, desde

---

[11] *"Department_of_Defense_Cyber_Strategy_Fact_Sheet,Https://Www.defense.gov/Portals/1/Features/2015/0415_cyber-Strategy/Department_of_Defense_Cyber_Strategy_Fact_Sheet.Pdf."*

[12] *"Cybercom to Elevate to Combatant Command." U:S: DEPARTMENT OF DEFENSE, www.defense.gov/News/Article/Article/1511959/cybercom-to-elevate-to-combatant-command/*

el acceso a información sensible militarmente hasta fraude informático y desvíos de fondos.

Las naciones que desarrollan y utilizan tecnologías de punta estarán en las mejores condiciones de respuesta y poseerán las habilidades y capacidades necesarias para enfrentar los nuevos desafíos.

La capacidad de Inteligencia está siendo continuamente forzada al cambio, tendiendo al uso de tecnología para prevenir amenazas terroristas, anticipar la acción de individuos con perfiles de riesgo a la seguridad y anticipar ciberataques, tanto en cuanto a objetivos como a características.

En consecuencia, la planificación por capacidades debe incluir estos elementos.

Los futuros escenarios que se definan, como las medidas de confianza mutua que se adquieran con los países de la región debieran contemplar las siguientes capacidades militares a disponer al año 2030, a saber:

- Capacidad de dominio del espacio aéreo.
- Capacidad de autodefensa contra ataques cibernéticos.
- FFAA con reducidas necesidades logísticas.
- Capacidad de información e inteligencia inmediatas.
- Autonomía de los sistemas de armas.
- Capacitación del personal.
- Capacitación para el mantenimiento logístico de avanzada.
- Capacidad de apoyo a las emergencias nacionales.

- Infraestructura de transporte, comunicación y energía para permitir la movilidad táctica y estratégica de las FFAA. (9)

La evolución de estas capacidades, como se ha visto, está impactada fuertemente por los cambios tecnológicos. Es necesario segmentar las capacidades de acuerdo a tiempos de respuesta.

Las capacidades de control del espacio fluvial y marítimo, aseguramiento del control de las fronteras, y la capacidad de respuesta a amenazas biológicas y químicas forman necesariamente parte de los requerimientos actuales.

La brecha en cada una de estas capacidades es significativa, y requiere un proceso de diagnóstico, reconversión y cambio.

El profesor Michael Beer (HBS), desarrolló el concepto de la Fórmula del Cambio, que permite analizar los desafíos organizacionales ante reestructuraciones y reconversiones. Su fórmula expresa componentes claves del cambio y formula la condición de que solo ocurre si su producto supera los costos asociados y percibidos de ese cambio:

Cambio = Disatisfacción x Modelo (Visión) x Proceso > Costo (10)

La Disatisfacción (Insatisfacción), indispensable, se relaciona con la Demanda del Cambio; la Información Asociada (Data); Discusión y Diagnóstico; el Deseo y la Dirección.

El Modelo, la Visión, permite alinear estrategia y valores, es multidimensional, moldea comportamientos y modela las organizaciones.

El proceso incluye la participación, pronunciamientos; políticas; evaluaciones de desempeño; promoción; persistencia y planificación.

Solo se produce el cambio si la interacción D x M x P supera al Costo, que implica la percepción de pérdida de múltiples atributos como el poder; la competencia; la autoestima; las relaciones; el reconocimiento y status; la seguridad e identidad. Si prevalece la percepción de un costo superior al beneficio del cambio, el mismo se bloquea.

Las características de la modificación necesaria en la organización de las FFAA y de Seguridad requiere el desarrollo de una visión común, apoyada en el consenso.

La Insatisfacción es asimétrica en el caso analizado: existe una alta insatisfacción en las FFAA, y seguramente en las de Seguridad, que motiva una positiva alta Demanda de Cambio, aunque la ausencia de diagnóstico; dirección y discusión hace que se canalice fundamentalmente hacia el reclamo improductivo, que aún en el mejor de los casos podría representar pequeños cambios incrementales que no hacen al centro de la transformación de capacidades. Indicamos la asimetría porque, a nivel político, prensa y población la situación de Insatisfacción difiere, ya que el tema militar ha perdido penetración e interés, y la interacción con el mundo académico y de investigación no alcanza una masa crítica que permita visualizar la Defensa como central para la seguridad y libertad y también como soporte del progreso.

La oportunidad proviene precisamente de esa ausencia de un modelo claro, de una visión consensuada del rol y capacidades de nuestras FFAA y de Seguridad, que posibilite construir ese modelo a partir de la implementación de cambios en áreas de empleo de nueva tecnología, con dificultades propias, pero con posibilidad de alto consenso. El proceso actual previsto en la normativa argentina, implica una revisión plurianual de situación frente a objetivos

propuestos, posibilitando la corrección de desvíos. Se propone en consecuencia la utilización del sistema de análisis de brechas ("Gap Analysis"), que parte de un diagnóstico objetivo de la situación real y la confronta con la deseada en un plazo determinado, alineando las decisiones prioritarias a los objetivos críticos.

En ese proceso de diagnóstico, y con la visión del cambio esperado, pueden desarrollarse los indicadores objetivos que permitan monitorear la transformación de las capacidades críticas prioritarias.

Se requieren 2 tipos de indicadores:

- Indicadores Claves de Gestión (ICGs), que permiten evaluar los resultados en forma objetiva, y que informan lo que ya ha ocurrido, posibilitando la corrección de desvíos para obtener los resultados previstos.

- Indicadores de Performance Positiva (IPP): que permiten el monitoreo de aquellas acciones que apuntan a lograr mejoras en los indicadores duros (ICG).

El proceso de planificación puede hacerse en consecuencia más objetivo, ya que las decisiones de inversión pueden ordenarse de acuerdo al criterio de disminución de brechas críticas, evaluadas como mejora objetiva de los indicadores seleccionados para áreas prioritarias.

La gestión de riesgos forma parte de este proceso. Las amenazas y riesgos pueden clasificarse de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia y a su gravedad/ impacto, permitiendo definir mejor las prioridades y, sobre todo, haciendo objetivas la asignación de las responsabilidades de gestión de los mismos, con informes periódicos sobre los resultados logrados respecto al control de esos riesgos y mitigación o eliminación de sus consecuencias eventuales.

Dada la magnitud de la transformación necesaria, el proceso de cambio puede bloquearse fácilmente por las dificultades de implementación de cada objetivo, la profundidad cultural del cambio, la inexistencia de un marco legal que responda al nuevo escenario, o sencillamente por la baja prioridad de esta temática frente a otros desafíos de la Argentina.

La estrategia propuesta consiste en consecuencia en aprovechar las tecnologías para producir los primeros cambios disruptivos que sean de amplio consenso y requieran inversiones proporcionadas, pero que resulten en reducciones radicales de brecha.

Esto es, enfocar un área específica prioritaria, diagnosticar la brecha, identificar objetivos de cambio monitoreables, y seguir el proceso de mejora a través de ICGs. Se puede así concentrar en la tarea una masa crítica de recursos altamente calificados, con apoyo desde el sector privado, optimizando las posibilidades de un éxito que retroalimente positivamente el proceso, aumente la confianza en el logro de objetivos, y permita identificar y remover obstáculos. Ese proceso arrojará lecciones aprendidas que mejoren la eficiencia, eficacia y efectividad de los nuevos procesos.

Se trata por lo tanto de seleccionar casos líder, que no requieran modificaciones sustantivas de organización ni cambios en el marco legal, y que conlleven la posibilidad de resolución innovadora de problemas existentes. La selección de esos casos surge naturalmente del proceso de diagnóstico y de determinación de brechas críticas prioritarias, y deben buscar beneficios medulares que resuelvan temas centrales de riesgo o amenazas.

La visión permite compartir valores, alinear los esfuerzos, transmitir objetivos y facilitar la comunicación y la interacción con los múltiples actores del proceso de transformación. Además, proporciona la motivación que es una de las bases de la perseverancia en la acción emprendida.

Se concibe la construcción de la visión como un proceso asociado al diagnóstico y determinación de brechas, donde la priorización de objetivos permite consolidar los primeros aspectos centrales del cambio y compartir criterios debatidos.

La excelencia en las capacidades necesarias ya muestra una visión esperable en un horizonte de mediano plazo.

La mirada desde el desarrollo y despliegue de las nuevas tecnologías enriquece los atributos de esas fuerzas.

Nuestra visión de un aparato de defensa y seguridad eficaz y al alcance de nuestro país, que permita el control de nuestros espacios terrestre, marítimo y aéreo, es la siguiente:

Uso de drones y la incorporación de medios de transporte que permitan la alta movilidad táctica de grupos de élite de gran capacidad de respuesta en tiempos mínimos con capacidad de producir asimetrías inmediatas.

- Comando conjunto de las fuerzas a desplegar frente a la amenaza o agresión.

- Inteligencia basada en el uso de redes y sistemas auxiliados por la inteligencia artificial.

- Amplia coordinación entre las distintas agencias gubernamentales con participación en Defensa y Seguridad, en particular en el área de inteligencia criminal y de inteligencia estratégica militar, eventualmente rediseñando la organización.

- Disponibilidad de armamentos, equipos y comunicaciones de punta, con inteligencia predictiva y en tiempo real trabajando en estrecha colaboración regional e internacional con naciones amigas.

- Capacidad de rastreo continuo e intervención en nuestro mar y sistemas fluviales.

- Espacio aéreo vigilado por radares y satélites que lo conviertan en seguro.

- Entrenamiento en simuladores de realidad virtual.

- Logística de apoyo con soporte robótico.

- Capacitación rediseñada para enfrentar los nuevos desafíos y dar sustentabilidad al cambio, dando durante todo el proceso de transformación la más alta prioridad a la formación y desarrollo del capital humano.

- Ejecución de diagnósticos relativos a la formación, y continuo objetivo de eliminación o mitigación de brechas mediante nuevos planes de estudios y entrenamiento y capacitación de los cuadros.

- Rediseño de los criterios de formación por armas, permitiendo una formación amplia, compatible con la integración de soluciones consistente con las nuevas tecnologías.

- Integración/ fusión de las áreas de soporte para una mayor eficiencia en el uso de las nuevas tecnologías, tales Logística (incluyendo adquisiciones y manejo de inventarios); Recursos Humanos; Relaciones Institucionales y con la Comunidad; Asuntos Jurídicos; Contabilidad; Auditoría y otras funciones de soporte de las acciones operativas.

Muchos de estos conceptos son hoy una realidad en las fuerzas de países líderes y constituyen una visión aspiracional que desafía nuestras capacidades de gestión.

Muchos de estos temas surgen espontáneamente en reuniones de estrategia, a veces como torbellino de ideas, siendo finalmente necesario convertirlos en un plan de acción con hitos previsibles de corto y mediano plazo, alineado con las capacidades y estado futuro de nuestras capacidades deseados.

La visión también se modela y adapta en el tiempo al lograr los primeros avances, excede a la existencia de uno o varios líderes, siendo más consistente y potente en la medida en que la participación del personal de distintos grados y especialidades sea alta.

El proceso de construcción de un modelo, de una visión, debe realizarse para cada Fuerza y para el Conjunto. El proceso en cada fuerza tiende a definir y priorizar las brechas en las capacidades específicas para el cumplimiento de su misión, y alimenta la consolidación de la operación conjunta, característica distintiva y deseable llamada frecuentemente "conjuntez", tradicional cualidad considerada objetivo que permita un fluido trabajo en equipo de nuestras FFAA.

Cada Fuerza debe considerarse como el centro de excelencia para el desarrollo de las capacidades específicas, trabajando dentro del plan general coordinado.

La discusión sobre la visión de las FFAA y de Seguridad es indispensable para definirla y convertirla en política de estado. Sin embargo, solo se requiere en el inicio definir los primeros pasos de la transformación y comenzar decididamente a realizarla.

Transformación de las FFAA y de Seguridad: Ideas preliminares

Aplicando criterios de gestión del sector privado, se encuentra una semejanza organizativa con una matriz

multidimensional. En efecto, cada fuerza debe concentrar en sí misma la excelencia en capacidades específicas. La dimensión regional de la matriz, implica el conocimiento y despliegue regional que apoye la operación, y es consistente con una alta sinergia e integración interfuerza. El tercer eje es el operativo, donde se requiere contar con unidades de trabajo conjunto, capaces de desarrollar misiones gestionando múltiples recursos, con responsabilidad sobre el resultado operativo. La Inteligencia es una función que cruza transversalmente esa matriz. Esas estructuras operativas son apoyadas por áreas de apoyo, soporte y control, previsiblemente integradas para mayor eficiencia.

Este modelo brinda una perspectiva diferente sobre la asignación de recursos, saliendo del modelo tradicional de despliegue próximo a grandes centros urbanos, aprovechando las tecnologías de comunicación que cambian los criterios de proximidad al convertirla en digital y que genera oportunidades en el proceso de transformación.

El cambio implicará así cuestionar tanto la cantidad como el perfil de los recursos desplegados, así como su localización.

Las nuevas tecnologías y la innovación requieren incorporaciones de algunos recursos altamente calificados, reentrenamiento de los existentes y redespliegue de aquellos que no correspondan al perfil futuro.

Numerosas oportunidades surgen para viabilizar y hacer sostenible el proceso de cambio, como las que se detallan seguidamente.

1) Gastos/ Redespliegue de Personal:

El desafío es convertir, desde un punto de vista presupuestario, gastos en ahorros y mejoras. Varios objetivos a explorar facilitan esta tarea:

2) Aumento de resiliencia del conjunto del país: el desarrollo de la capacidad de respuesta ante eventos catastróficos permite la reducción de los costos asociados a estos eventos, a la vez que mejora habilidades desplegables en caso de conflicto. La aplicación de recursos actuales a este objetivo transforma gastos en ahorros y mejor manejo del riesgo.

3) Tareas de Logística e Infraestructura: nuestras FFAA han participado a lo largo de nuestra historia exitosamente en desarrollos de infraestructura y capacidades de logística en áreas específicas, contribuyendo a la estrategia de soporte para casos de respuesta a amenazas, contribuyendo adicionalmente al progreso de comunidades remotas y favoreciendo su inserción en la comunidad y valoración por la población civil.

4) Integración / fusión de actividades de soporte: resultará en ahorros tanto de gastos como en incremento de ahorros en los suministros, aplicando tecnologías ya ampliamente difundidas sobre manejos de stock, adquisición de commodities mediante órdenes de compra abiertas con mayor volumen (*blanket orders*) y mediante el logro de sinergias y eficiencias en áreas tan variadas como la formación específica en nuevas tecnologías o la utilización de sistemas de recursos humanos y contables, o formación y aplicación de criterios de Gestión de Proyectos ("Project Management").

El empleo de nuestras FFAA ha sido confirmado por decretos recientes del Poder Ejecutivo, que entendemos marcan una dirección correcta. No obstante, deben mejorarse y asegurar que se eliminen las contingencias legales y judiciales ante eventuales empeñamientos *(engagement*) de las fuerzas desplegadas con fines logísticos frente a una agresión o amenaza en el cumplimiento de sus objetivos de apoyo a las acciones de las Fuerzas de Seguridad. Deben realizarse esas modificaciones y nuevos desarrollos

para no comprometer los objetivos del plan general de transformación.

5) Desarrollos tecnológicos: los cuerpos profesionales de Ingenieros de FFAA, pueden contribuir al progreso con la confección de normas, pruebas de tecnología y nuevos desarrollos que aportan inicialmente capacidades especiales y desequilibrantes en la operatividad y respuesta, y que también contribuyen al progreso nacional.

6) Mejora de Capacidades técnicas como beneficio complementario: el desarrollo de estas actividades implica complementariamente el desarrollo de recursos con capacidades en áreas como la eléctrica; mecánica, telecomunicaciones y construcción, entre otras, favoreciendo la integración con el sector privado y fortaleciendo la autonomía de cada fuerza en su área de conocimiento específico.

7) Inversiones/ Financiamiento:

La adquisición y desarrollo de las nuevas tecnologías requiere inversiones. Se propone en este documento como estrategia enfocarse inicialmente en los casos líderes identificados haciendo foco en resolución en la optimización y viabilidad de su financiamiento.

La financiación clásica de proveedores o recursos del Tesoro deberá analizarse en cada caso, pero estará limitada por las restricciones presupuestarias.

Las FFAA tienen la oportunidad de lograr un financiamiento genuino a través de la transformación de activos, no esenciales operativamente, en activos con tecnologías punta. Los activos inmobiliarios en grandes ciudades son posiblemente los más visibles, aunque seguramente un análisis racional de inventarios permitiría la generación de múltiples recursos financieros.

La existencia de un modelo, de una visión, y de los requerimientos específicos de material, tecnologías y equipamientos críticos a incorporar, reducirá el costo percibido de la transformación.

Comentarios finales

Las nuevas tecnologías exponenciales aceleran los procesos de cambio, conducen a soluciones innovadoras y modifican radicalmente la planificación.

Estas tecnologías han alcanzado la masa crítica del cambio, que hace que la magnitud de las transformaciones lleve a desarrollos e innovaciones de gran alcance y cada vez mayores. Se potencian cuando a una solución concurren más de una de estas tecnologías, como es común en el caso de la Defensa.

La situación de nuestras FFAA se caracteriza por la falta de dirección, obsolescencia del material y equipos con un deterioro general de sus capacidades operativas, con recursos presupuestarios orientados a gastos esenciales operativos y ausencia de una visión transformadora alineada con un futuro de excelencia. Esta misma situación constituye una oportunidad, ya que la incorporación de nuevas tecnologías y equipamiento puede resolver brechas significativas con soluciones de acuerdo al estado del arte, sin condicionamientos derivados del equipamiento actual.

Consideramos la Defensa dentro del concepto ampliado de Seguridad, que tiene como objetivo la protección de la libertad de los habitantes, el aseguramiento de la soberanía y el progreso como Nación.

La Argentina tiene asimismo la posibilidad de dar un nuevo impulso a la industria de la Defensa, saliendo del modelo tradicional de autoabastecimiento, haciéndolo con una interdependencia doméstica e internacional estratégicamente concebida, incorporando la innovación y la

tecnología con aportes del sector privado. Se aprovechará así la ventaja competitiva de Argentina en este campo y se impulsará el progreso con el desarrollo y despliegue de tecnologías de punta.

El posicionamiento regional e internacional será clave para lograr la modernización y efectividad de nuestra defensa y seguridad. Se deberá mantener una inserción compatible con los objetivos e intereses propios, que logre complementariedad y cooperación sin pérdida de capacidad individual. Nuestra diplomacia será la clave para dar consistencia a esta política y hacer previsibles nuestras acciones, reduciendo así las barreras de entrada para el acceso a nuevos equipamientos y tecnologías. El desarrollo de capacidades de respuesta ante eventos catastróficos, aumentando la resiliencia de nuestro país, es adicionalmente un área de cooperación regional.

Las amenazas en el horizonte del 2030, descriptas en el documento de la Fundación Libertad y Progreso en el 2014, se potencian y renuevan por el empleo de las nuevas tecnologías, incrementando el desafío, y confirmando la necesidad de una reconversión.

Todo proceso de cambio debe considerar la demanda producto de la insatisfacción actual y el modelo o visión aspiracional como objetivo futuro. De acuerdo a ello se diseñarán las acciones de transformación y el proceso necesario para el seguimiento de lo planificado, corrigiendo desvíos. Será necesario perseverar en la acción y superar las dificultades que se opondrán al logro de los objetivos.

Durante el proceso de diagnóstico se deben determinar las brechas y priorizar las que sean críticas. Se desarrollarán indicadores de gestión que permitan el monitoreo objetivo de los cambios. Las herramientas de gestión permiten evaluar las inversiones y acciones en función de parámetros objetivos.

Dada la magnitud de la tarea de cambio a emprender, la estrategia natural es comenzar con casos líderes, que permitan concentrar una masa crítica recursos altamente calificados en función de las prioridades y con el despliegue y utilización de nuevas tecnologías para el logro de soluciones innovadoras que aporten mejoras operativas medulares.

La construcción de una visión compartida es el proceso que permite compartir valores, alinear los esfuerzos, transmitir objetivos, facilitar la comunicación y la interacción con los múltiples actores del proceso de transformación y proporcionar la motivación, una de las bases de la perseverancia en la acción emprendida.

El sistema de defensa y seguridad que visualizamos tendrá las siguientes características:

- Uso intensivo de drones y la incorporación de medios de transporte que permitan la movilidad táctica de grupos de élite de gran capacidad de respuesta en tiempos mínimos con capacidad de producir asimetrías inmediatas.

- Comando conjunto de las fuerzas a desplegar frente a la amenaza o agresión.

- Inteligencia basada en el uso de redes y sistemas auxiliados por la inteligencia artificial.

- Amplia coordinación entre las distintas agencias gubernamentales con participación en Defensa y Seguridad, en particular en el área de inteligencia criminal y de inteligencia estratégica militar, eventualmente rediseñando la organización.

- Disponibilidad de armamentos, equipos y comunicaciones de punta, con inteligencia predictiva y en tiempo real trabajando en estrecha colaboración regional e internacional con naciones amigas.

- Capacidad de rastreo continuo e intervención en nuestro mar y sistemas fluviales.

- Espacio aéreo vigilado por radares y satélites que lo conviertan en seguro.

- Entrenamiento en simuladores de realidad virtual.

- Logística de apoyo con soporte robótico.

- Capacitación rediseñada para enfrentar los nuevos desafíos y dar sustentabilidad al cambio, dando durante todo el proceso de transformación la más alta prioridad a la formación y desarrollo del capital humano.

- Ejecución de diagnósticos, y continuo objetivo de eliminación o mitigación de brechas mediante nuevos planes de estudios y entrenamiento y capacitación de los cuadros previamente formados.

- Rediseño de los criterios de formación por armas, permitiendo una formación amplia, compatible con la integración de soluciones consistente con las nuevas tecnologías.

- Integración/ fusión de las áreas de soporte para una mayor eficiencia en el uso de las nuevas tecnologías, tales Logística (incluyendo adquisiciones y manejo de inventarios); Recursos Humanos; Relaciones Institucionales y con la Comunidad; Asuntos Jurídicos; Contabilidad; Auditoría y otras funciones de soporte de las acciones operativas.

Muchos de estos conceptos son hoy realidad en fuerzas de países líderes y constituyen una visión aspiracional que desafía nuestra capacidad de gestión.

Creemos con convicción que ese futuro es posible, que el despliegue de nuevas tecnologías permitirá el logro de objetivos de alto impacto y que el proceso de transformación así iniciado será sustentable, contribuyendo a una Argentina con seguridad, libertad y progreso:

Debemos iniciar el cambio. La oportunidad es ahora.

CAPÍTULO 8

UNA POLÍTICA DE JUSTICIA

El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado, conforme lo disponen los artículos 1 y concordantes de la Constitución Nacional. La independencia del Poder Judicial respecto de los poderes políticos es un principio ineludible de cualquier política de estado en materia de Justicia. También lo es el mejoramiento de la eficiencia, que se demuestra a través de la calidad de las sentencias y de la rapidez con que se logran. La ciudadanía es muy sensible a las deficiencias en la justicia. El tiempo para obtener sentencias firmes es todavía inaceptable. Hay juicios que se prolongan por décadas y que en todo caso finalizan al superarse los plazos de prescripción. También hay quejas por una justicia que no llega a penalizar sino un porcentaje menor de los delitos que se cometen. En muchos casos, y a pesar de producirse detenciones in fraganti, los delincuentes sólo permanecen detenidos unas horas y recuperan su libertad. En la jerga popular es “la puerta giratoria”.

Creemos que a partir de 2015 hubo una mejora sustancial en estas cualidades, aunque resta aún camino por recorrer. Es menester que se continúen mejorando los procedimientos que permitan a los Jueces, a los funcionarios y a sus auxiliares desplegar sus trabajos con mayor celeridad. La eficiencia -en calidad y agilidad- es el compromiso que exige un país que quiere garantizar justicia, imparcialidad de sus jueces, asegurar el estado de derecho, progresar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es clave que se defina los recursos que debe administrar el Poder Judicial a esos fines.

Un plan de reforma integral del Poder Judicial, debe contemplar mínimamente:

- Las medidas más eficaces para sancionar duramente y en definitiva eliminar o minimizar lo más posible las intromisiones indebidas en el funcionamiento de un poder del Estado que debe actuar necesariamente con imparcialidad e independencia.

- Un sistema adecuado de designación, remoción y promoción de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial.

- Una capacitación adecuada y constante de esos integrantes del Poder Judicial.

- Una revisión y reforma de los procedimientos con sujeción a los cuales se desarrollan los procesos judiciales, a fin de agilizar su trámite y, a la vez, mejorar la profundidad y calidad del servicio de justicia.

- Una adecuada asignación y administración de los recursos humanos y materiales que permita la implementación de esos objetivos.

- La conformación de un sistema en el que los auxiliares de los tribunales (peritos, martilleros, síndicos, etc.) y los mismos abogados contribuyan en forma continua al mejoramiento del funcionamiento del Poder Judicial.

Más allá de los principios generales sentados por la Constitución Nacional, que sin duda constituyen el norte a seguir, la República Argentina necesita una política de Justicia que conduzca al cumplimiento de los mandatos constitucionales. Su formulación es imprescindible para que los esfuerzos que actualmente se realizan para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial, y los que se concreten en

el futuro, resulten sistematizados y alineados con objetivos y metas predefinidas en función de lo más conveniente para el país.

Este capítulo propone en una primera parte vinculada a la selección de los magistrados, los lineamientos generales que deben constituir la base de esa política.

El trabajo refleja los conceptos generales del pensamiento de la Fundación Libertad y Progreso, pero también refleja y concentra la opinión de numerosos magistrados, funcionarios, empleados y auxiliares del Poder Judicial, abogados y otros profesionales vinculados a la tarea diaria del Poder Judicial, profesores universitarios y personas ajenas al funcionamiento cotidiano del Poder Judicial pero interesadas en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones.

A nuestro entender, los objetivos generales de esa política son los siguientes:

- Lograr que el Poder Judicial se encuentre en la cima de la confianza y credibilidad de los argentinos.

- Lograr que la honestidad y comportamiento ético de los integrantes del Poder Judicial sea motivo de admiración y el ejemplo a seguir por todos los argentinos.

- Lograr que los integrantes del Poder Judicial se encuentren entre los profesionales del derecho más capacitados del país, y que a la vez tengan una vocación de servicio manifiesta y destacable, con un gran sentido de pertenencia hacia el Poder Judicial.

- Lograr que el Poder Judicial actúe con el máximo posible de independencia respecto de los Poderes Políticos y sectores económicos y corporativos.

- Lograr que el Poder Judicial preste a los argentinos un servicio sumamente eficiente, eficaz y ágil, para la preservación y respeto generalizado de sus libertades y derechos y para la sanción de la violación de los mismos.

- Lograr que el Poder Judicial lleve Justicia, en definitiva, a todos los rincones del país que requieran de la misma y sea una garantía del estado de derecho.

A continuación, se expondrán algunos conceptos cuyo análisis consideramos necesario para la adopción de las definiciones centrales al respecto, principalmente en lo relacionado a la elección de los magistrados del Poder Judicial.

1) La independencia del Poder Judicial de la Nación

La Constitución Nacional garantiza el derecho de defensa en juicio como uno de los derechos más importantes de los habitantes del país, y ese derecho comprende el derecho a acceder a la jurisdicción, a peticionar ante el Poder Judicial de la Nación, y a obtener un pronunciamiento judicial en tiempo razonable (artículo 18 de la Constitución Nacional).

En el mismo sentido, varios tratados internacionales de derechos humanos, que tienen para nosotros jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), reconocen el derecho de toda persona a ser oída ante un tribunal independiente e imparcial (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

El Poder Judicial, en nuestra organización institucional, es clave y necesario para que los habitantes del país encuentren un mecanismo de defensa y preservación de los derechos que la propia Constitución Nacional y las leyes que la reglamentan (artículos 14, primera parte, y 28 de la

Constitución Nacional), otorgan a los argentinos y a quienes vivan en el suelo argentino. En última instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe velar por la protección de los derechos y garantías constitucionales, al margen de que, conforme lo establece el artículo 31 de la Constitución Nacional, el control de constitucionalidad recae en nuestro país en cabeza de todos sus jueces.

La Corte Suprema es responsable que se apliquen los principios generales de la Justicia. En este sentido debe señalarse la persistencia de graves desviaciones en el tratamiento judicial de los hechos ocurridos durante la guerra interna acontecida en nuestro país en los setenta. La calificación de Crímenes de Lesa Humanidad a los delitos ocurridos, requirió dejar de lado el principio de irretroactividad de la ley penal. Lo mismo sucedió con el principio de la aplicación de la ley más benigna. En los últimos años pareció disminuir el empeño de muchos jueces en excesos sobre los procesados a fin de responder a las demandas de grupos políticos e intelectuales simpatizantes de grupos terroristas. Tal el caso de no otorgar prisiones domiciliarias a ancianos y enfermos, o la prolongación de prisiones preventivas sin condena por encima de los plazos legales.

Una de las funciones que el sistema institucional argentino confía al Poder Judicial de la Nación es la de ser el órgano de control de su propia actuación, así como la de los restantes poderes del Estado. Es necesario que el Poder Judicial proteja los derechos individuales contra los efectos que determinadas ideologías, conductas autoritarias o la influencia de coyunturas especiales, esparcen a veces entre el pueblo. Aunque con el tiempo cedan el campo a mejor información y a reflexiones más equilibradas, tienen tendencia -entretanto- a ocasionar peligrosas desviaciones judiciales y graves opresiones sobre sectores de la comunidad.

El Poder Judicial debe ser la garantía para la subsistencia del estado de derecho, pues es el encargado de controlar que el poder se ejerza de acuerdo a las reglas preestablecidas y que los derechos se respeten. Es un guardián calificado del proceso democrático. Es fundamental, para que el Poder Judicial pueda alcanzar sus objetivos específicos, que los habitantes del país confíen y respeten a la institución.

Por ello la aceptación por parte de los ciudadanos de las decisiones judiciales se constata si el acto jurisdiccional ostenta las siguientes características: que su fundamentación provenga del ordenamiento jurídico; que derive de la ley, como única influencia; que la observancia del derecho sea su principal provecho; y que sea consecuencia de criterios y procedimientos reglados. Estas características son presupuesto necesario del Estado de Derecho, que a su vez tiene como columnas vertebrales a la seguridad jurídica, la igualdad de los individuos y la previsibilidad de las decisiones de las autoridades.

La independencia judicial no es sólo para la protección de los magistrados, sino en beneficio de los usuarios de la administración de justicia y de la comunidad en general, de modo que los casos que lleguen a conocimiento judicial, se resuelvan apegándose estrictamente al ordenamiento jurídico y no a razones ajenas al mismo. Debe entonces protegerse la independencia judicial en beneficio de todos.

La dependencia o independencia judicial depende en gran medida de la definición del perfil de juez por parte del propio Estado y de los procedimientos de designación, remoción y promoción de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial. Cuando en esos procedimientos interviene activamente el poder político, sin reglas claras y transparentes, el riesgo de pérdida de independencia judicial o de seria afectación de la misma, es incremental. Por tal razón es fundamental examinar el modo en que los magistrados son designados y los mecanismos vigentes para su remoción. El primer aspecto alude a liberarlos de la

presión que pudiera ejercer sobre ellos el gobierno que los designó, o en su caso sectores corporativos o económicos que pudieran inmiscuirse indebidamente en la función judicial; y el segundo concierne a la posibilidad de un uso desviado de las facultades sancionatorias que constriña la independencia de un magistrado si no se disciplinan ante quienes tienen dichas facultades.

Se hace necesaria una revisión del Consejo de la Magistratura de la Nación, tanto en su estructura como en la conducta de sus funcionarios y magistrados.

La institucionalización de este organismo ha permitido lograr avances significativos en los mecanismos de selección y remoción de los magistrados. Pero su desempeño ha generado numerosas dudas y generalizadas polémicas, cuando ello no debería ser así por la delicada función que le asigna la Constitución Nacional.

Las cuestiones concernientes a la independencia judicial no son ajenas a otros países del mundo, y la preocupación sobre el tema revela la importancia que se le asigna en la vida republicana. Resulta evidente la persistencia en casi todas las latitudes y aún el recrudecimiento de la puja entre los poderes públicos y la magistratura, por el reparto de las competencias sustanciales, en especial las relativas al gobierno del Poder Judicial, su administración y gestión financiera, el control disciplinario de los jueces. En contrapartida, se cuestiona el alcance y medida del control que el judiciario ejerce sobre los actos de los otros poderes. La búsqueda de nuevos y más adecuados equilibrios sigue siendo el gran desafío de políticos

2) El perfil del juez que necesita el país

Una adecuada política judicial, previamente establecida, debe precisar el perfil del juez buscado y, a la vez, esperado por la sociedad. Existen ciertas cualidades y características que resultan imprescindibles para ejercer adecuadamente la

magistratura, las cuales deben ser el norte de los procesos de designación de magistrados, deben dar contenido a los reglamentos internos de funcionamiento del Poder Judicial y también pueden servir como línea directriz de un eventual Código de Ética Judicial.

En resumidas cuentas, debe buscarse independencia, eficiencia y eficacia a la hora de resolver conflictos y aplicar la ley. No debe perderse de vista que en los últimos años importantes trabajos de organismos internacionales privados y del sector público coinciden en la necesidad de promover un sistema judicial eficaz y eficiente. Los sectores vinculados con la economía advierten que un sistema judicial lento, costoso, ineficiente y poco accesible tiene una influencia negativa en el crecimiento económico. Se estima que el Poder Judicial incide en forma directa en un 15 % del Producto Bruto Interno y que, la calificación de alto riesgo del país influye en la competitividad internacional e incrementa las tasas de interés. En esta línea, un estudio auspiciado por el Consejo Empresario Argentino, propuso una reforma judicial que tomara en consideración factores económicos.

La Comisión Perfil del Juez, de la Mesa Permanente del Diálogo Argentino, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, definió la función judicial de la siguiente manera: *"...consiste básicamente en decir prudentemente el derecho en conflictos jurídicos concretos y, en consecuencia, no parece necesario exigir que el juez sea un académico o jurista notable..."*. Además, la misma Comisión refirió ciertas idoneidades que deben reunir los magistrados, las cuales parecen apropiadas para delinear un perfil de juez acorde con los tiempos actuales. Ellas son:

- Sentido de Justicia. Los magistrados deben tener un claro sentido de Justicia, apoyado en los principios fundamentales de nuestra Constitución Nacional.

- "Idoneidad técnica jurídica". Esta no debe ser entendida de manera "juridicista", o sea "...reducida a

lo que es estrictamente el derecho contenido en normas jurídicas, dado que para comprender y operar adecuadamente con el derecho resulta imprescindible advertir sus inescindibles dimensiones culturales, económicas, políticas, etc.”. Un Juez debe ser una persona muy informada, con una visión integral y particular de los problemas, y a la vez muy preparada técnicamente.

- “Idoneidad físico-psicológica”. Nadie puede desconocer que para ser juez se requiere de condiciones físicas y psicológicas específicas. El juez debe contar con un buen estado de salud física y psíquica, contando con equilibrio emocional, vocación conciliadora y capacidad para escuchar y razonar con equidad. El juez debe ser valiente, pero a la vez prudente. El juez debe actuar con autoridad y firmeza, pero con humildad.

- “Idoneidad ética”. Buena reputación por su integridad, compromiso con la Justicia y la dignidad de las personas, inexistencia de tendencias autoritarias, ecuanimidad, vocación de servicio, valentía, puntualidad y respeto por colegas, profesionales y justiciables. El dictado de códigos de ética judicial, y la creación de órganos de control en varias provincias marcan el camino. El código de conducta personal debe reflejarse en un código de ética escrito, y los jueces deben hablar de ese código y respetarlo; su conducta social debe ser ejemplar y los castigos a las inconductas también deben serlo. A modo de ejemplo en el sistema federal judicial de Estados Unidos existe un comité de jueces que contesta preguntas de todos los miembros de la judicatura que tengan alguna inquietud sobre ética judicial. Este “comité de jueces” no sólo efectúa recomendaciones al juez, sino que le brinda protección.

- “Idoneidad gerencial”. El juez debe ser un correcto administrador de los recursos materiales y humanos que de manera directa están implicados cotidianamente en su labor. Uno de los factores quizás de mayor importancia para la determinación del perfil del juez, es el liderazgo.

El paso previo por una escuela de formación judicial, así como la trascendente valoración de los antecedentes en cargos judiciales -inserción de una suerte de carrera judicial- deben ser antecedentes computables en grado tal, que otorguen un derecho de preferencia a quienes se presenten en los “concursos públicos” a los que alude la Constitución Nacional para ser designados. De igual modo si todas las designaciones se reservan para la escuela judicial se corre el riesgo de que el Poder Judicial pierda excelentes magistrados, como pueden ser aquellos profesionales experimentados, que están dispuestos a someterse a un concurso, pero no a seguir los cursos de la escuela. Sin perjuicio de ello, la capacitación de los jueces no es una cuestión que pueda quedar librada al mero ejercicio opcional que el magistrado formule. Los centros o escuelas de capacitación -ciertamente aquéllos que trabajan seria y profesionalmente en la capacitación y enseñanza, y no aquellos que pudieran armar un negocio de emisión de títulos sin el debido respaldo científico- propician una indiscutida toma de conciencia educativa, debiendo reforzarse el concepto de que la capacitación de los jueces es, antes que dotar aditivamente de capacidades científicas, el cumplir satisfactoriamente con una verdadera exigencia ética.

La legitimación de los jueces se asienta en el perfeccionamiento y transparencia de los sistemas de designaciones (y también de capacitación y especialización), cada vez más abiertos y pluralistas. Es notorio que en las modernas sociedades mientras se constata en las encuestas de opinión pública la ineficiencia del sistema judicial y el desprestigio de la magistratura, paradójicamente el

ciudadano común recurre cada vez más al Poder Judicial en búsqueda de soluciones no sólo para sus conflictos individuales, sino también como gestor de los intereses públicos generales, a conciencia de que, en muchos casos, los otros poderes políticos son incapaces de brindárselas, o las transfieren directa e implícitamente a los jueces (tutela del medio ambiente, patrimonio cultural, artístico o paisajístico y de los consumidores o usuarios en general).

En definitiva, debe lograrse un mecanismo de selección equilibrado, cuyo objetivo no puede ser otro que la designación del mejor postulante para el cargo de juez que se desea cubrir. Sobre esa base conceptual, sin desconocer las opiniones de muchos autores sobre el particular, pensamos que el perfil de juez que necesita el país debe basarse en las siguientes cualidades:

- Vocación de servicio y de trabajo. Compromiso con el Poder Judicial y principalmente con sus objetivos constitucionales. Orgullo por el trabajo que realiza.

- Honestidad y conducta ética y social ejemplar.

- Independencia de los poderes políticos, de sectores económicos y corporativos y de cualquier interés o influencia que pueda comprometer su trabajo.

- Valentía.

- Equilibrio psicológico en general. Condiciones físicas que le permitan mantener jornadas extensas de trabajo.

- Idoneidad técnica y capacitación constante.

- Liderazgo y habilidades para administrar los recursos a su cargo para el desarrollo del trabajo que se le encomienda.

- Capacidad de conducción de los procesos a su cargo. Capacidad para adoptar decisiones complejas con agilidad y firmeza.

- Capacidad comunicacional. Capacidad para dirigir audiencias e interactuar con inmediatez en forma constante con los justiciables, conociendo por su capacitación y experiencia los problemas, los conflictos, los usos y costumbres, entre otros aspectos, de los justiciables. Necesitamos jueces presentes y con ánimo de entender en forma integral y sustancial en los conflictos para resolverlos contribuyendo a la paz social y al afianzamiento de la Justicia.

- Capacidad de comprensión sobre las realidades complejas que se encuentran bajo su juzgamiento, con aptitud para trasladarse físicamente y conocer in situ la realidad, acercándose de ese modo a la verdad jurídica objetiva.

3) La elección y remoción de magistrados: El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial.

La organización del servicio de justicia requiere el cumplimiento de funciones político- administrativas (reclutamiento y administración de los recursos humanos, diseño y ejecución del presupuesto, infraestructura, informatización, reglamentos, control disciplinario, etc.) que si bien son complementarias son igualmente indispensables para la prestación de las funciones jurisdiccionales asignadas al Poder Judicial.

Nuestra Constitución Nacional de 1853 depositó originalmente en la cabeza del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) no sólo las decisiones jurisdiccionales y el control de constitucionalidad de las leyes, sino además el gobierno administrativo, reglamentario presupuestario y disciplinario de ese poder del estado.

A lo largo del siglo XX -particularmente en su segunda mitad- se fueron revisando y revirtiendo en el mundo los sistemas que, como el nuestro, concentraban facultades administrativas en un tribunal superior de justicia. Se tendió en ese proceso a lograr una mayor eficacia de gestión y evitar que órganos jurisdiccionales se desviaran de su objetivo primario de impartir justicia.

En el derecho comparado occidental se adoptaron básicamente dos sistemas a fin de resolver el problema derivado del requerimiento de apoyatura técnica especializada en materia de administración: (i) la creación de organismos técnicos desconcentrados, dentro de la esfera misma del Poder Judicial, a quienes encomendar las tareas específicas de administración, ejecución presupuestaria, reclutamiento y capacitación de personal, etc. (modelo adoptado -entre otros países- por Estados Unidos y Chile); y (ii) otorgar esas facultades a un órgano colegiado, plural y autónomo comúnmente denominado Consejo de la Magistratura o de la Judicatura. Además de las funciones administrativas judiciales, el Consejo de la Magistratura se perfiló en la mayoría de los países que lo adoptaron como órgano de selección, proposición y, en alguno de ellos, de designación de magistrados con el objeto de limitar la injerencia de los poderes políticos en ese proceso de reclutamiento de la judicatura y afianzar, de ese modo, la independencia de los jueces.

La institución del Consejo de la Magistratura reconoce sus orígenes en constituciones europeas de tinte parlamentario. Su antecedente más notorio se ubica en la Constitución francesa de 1946 que instituyó el Consejo Superior de la Magistratura. Fue precedente del Consejo Superior de la Magistratura italiano (1947) y más tarde del Consejo General del Poder Judicial de España (1978). Esos modelos fueron posteriormente adoptados por gran número de países latinoamericanos. Nuestro país, en el orden federal, incorporó esa institución en la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994. Cabe recordar que antes de esa

reforma constitucional, la selección de candidatos a magistrados la efectuaba exclusivamente el Presidente de la Nación y su posterior designación la efectuaba esa misma autoridad -tal como sucede actualmente- con acuerdo del Senado de la Nación. Mientras que la acusación, juzgamiento y remoción de los magistrados correspondía al Congreso Nacional.

La cuestionada credibilidad del Poder Judicial y su sospechada connivencia o sujeción al poder político a través de la actuación de algunos magistrados generó primero en ámbitos académicos y jurídicos, y luego en la sociedad en general, la necesidad crear otro sistema para nombrar y remover jueces que garantizara no sólo la idoneidad de los candidatos sino también una mayor transparencia e independencia.

En el marco de esa demanda social se creó el Consejo de la Magistratura en nuestra fisonomía institucional. Se propuso fundamentalmente con su incorporación: (i) sustraer de la Corte Suprema la administración de los recursos del Poder Judicial a fin de que la judicatura pueda abocarse primordialmente a su función específica de impartir justicia; (ii) limitar la discrecionalidad del poder político en la designación de los jueces de instancias inferiores; y (iii) contar un con un proceso de selección y designación objetivo de magistrados sobre la base de la idoneidad profesional y moral de los candidatos.

La Constitución Nacional reformada en 1994 incorporó el Consejo de la Magistratura al derecho argentino (artículo 114) como nuevo órgano responsable de la selección de los jueces inferiores a la Corte Suprema, el ejercicio del poder disciplinario sobre los mismos y la administración de los recursos económicos asignados al Poder Judicial. La Constitución Nacional confirió al Consejo de la Magistratura seis atribuciones específicas: (i) "seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores"; (ii) "emitir propuestas en ternas vinculantes,

para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores"; (iii) "administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia"; (iv) "ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados"; (v) "decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente"; y (vi) "dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia".

En cuanto a su composición, la Carta Magna estableció una directriz genérica: "será integrado periódicamente de modo que se procure un equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultante de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal". Añadió que "será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico".

El artículo 114 delegó al Congreso Nacional la reglamentación organizativa y funcional del Consejo de la Magistratura mediante una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara legislativa. Esa ley reglamentaria -conforme la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución reformada- debía ser sancionada antes de los 360 días de concluida la reforma del año 1994. La Constitución reformada complementó este instituto con el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 115) como órgano a cargo del juzgamiento de los jueces de tribunales inferiores y que actúa en base a la acusación que le eleva el Consejo de la Magistratura.

El Consejo de la Magistratura -junto con el Jurado de Enjuiciamiento- fue finalmente reglamentado en diciembre del año 1997 por la ley 24.937. Esta norma fue posteriormente reformada sustantivamente, en febrero de del año 2006, por la ley 26.080. El intento de una nueva modificación en 2013 fue declarado inconstitucional por la

Corte Suprema. Se postulaba la elección de los consejeros por el voto popular en el marco de la pretendida "democratización de la Justicia". Un intento populista.

I - Composición:

En su composición inicial el Consejo de la Magistratura estuvo integrado por 20 miembros: 5 miembros del estamento judicial (el Presidente de la Corte Suprema de Justicia -a quien a su vez se le asignó la presidencia del Consejo- y 4 jueces inferiores), 9 miembros del estamento político (8 legisladores -4 legisladores de cada Cámara correspondiendo 2 a la mayoría, 1 a la primera minoría y 1 de la segunda minoría- y 1 representante del Poder Ejecutivo), 4 abogados en ejercicio de la profesión, 1 académico y 1 catedrático de derecho.

Evidentemente la representación "equilibrada" -esto es la no superioridad de un estamento sobre otro- que ordenó la Constitución no fue respetada por el legislador. Obsérvese que los poderes políticos adquirieron una representación del 45%, superando holgadamente a la de los jueces (25%) y por más del doble a la de los abogados en ejercicio de la profesión (20%).

De modo pues que el Consejo de la Magistratura inició su funcionamiento con un vicio de origen en su conformación; vicio no menor si se tiene en cuenta -como se dijo- que uno de los objetivos primordiales tenidos en cuenta por el constituyente al incorporar este instituto fue precisamente el de preservar la independencia del Poder Judicial del poder político.

Lamentablemente en reforma instrumentada por la ley 26.080 -sumida en un gran debate y controversia pública- la preponderancia política, con el consiguiente desequilibrio en la composición del órgano, se agravó notoriamente. El número de miembros se redujo de 20 a 13 consejeros. Pero esa reducción no fue proporcional entre los estamentos que

lo componen. La representación política se incrementó al 53,8% (6 legisladores -3 por cada Cámara correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la primera minoría[41]- y 1 representante del Poder Ejecutivo), la representación de los jueces se redujo al 23% (3 miembros) y la de los abogados también disminuyó al 15,3% (2 miembros). Se completó la integración con 1 representante del ámbito académico.

Modelos latinoamericanos

- Paraguay: La participación política en el Consejo de la Magistratura es del 37,5%. De sus 8 miembros, 3 son políticos (1 representante del Poder Ejecutivo, 1 Senador Nacional y 1 Diputado Nacional).

- Perú: No hay representantes políticos en el Consejo Nacional de la Magistratura. Está integrado por 7 miembros (4 miembros de la sociedad civil, 2 jueces y 1 jurista).

- Colombia: Está integrado exclusivamente por magistrados.

- México: La representación política en el Consejo de la Judicatura es del 42,8%. De sus 7 miembros, 2 son designados por el Senado Nacional y 1 por el Presidente de la República.

Es de señalar que el porcentaje de participación de los poderes políticos en la composición del Consejo de la Magistratura Argentino es uno de los más altos del derecho comparado. Es sensiblemente superior a la de los sistemas europeos y en Latinoamérica solamente lo supera el modelo boliviano.

La reforma introducida mediante la ley 26.080, eliminó la representación de la Corte Suprema en el Consejo y, consecuentemente, su presidencia del cuerpo.

Se excluyó así totalmente a la cabeza máxima del Poder Judicial de la Nación de participar en las delicadas funciones que incumben al Consejo en la administración de ese poder del Estado. Además, se infringió el mandato constitucional contenido en el artículo 114 en cuanto dispone que el Consejo debe integrarse por "jueces de todas las instancias", lo cual comprende indiscutiblemente a la Corte Suprema.

Con esta nueva estructura, los cinco representantes del oficialismo (cuatro legisladores más el representante del Poder Ejecutivo) pueden bloquear las decisiones que requieran mayoría agravada de dos tercios (entre otras, para la conformación de ternas, imponer sanciones y formular acusación de magistrados). Además, los siete representantes del poder político en su conjunto pueden conformar quórum propio en el plenario (no necesitan la presencia de jueces, abogados o académicos para sesionar), tienen mayoría absoluta (mitad más uno de la totalidad de los miembros) para tomar decisiones que no requieran mayoría agravada y además posee capacidad para bloquear todas las decisiones que quiera adoptar el cuerpo.

Podría argumentarse que resulta equivocado considerar al estamento político como un solo bloque de decisión en tanto estaría conformado tanto por represented legisladores de la mayoría -generalmente oficialista- como de la primera minoría -habitualmente opositora- al gobierno de turno. Sin embargo, no puede desconocerse que de todas maneras ello importaría el riesgo de retrotraer en la práctica al sistema anterior a la reforma constitucional de 1994 en el cual la designación de magistrados se realizaba mediante negociaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y las bancas mayoritarias del Congreso. Además, es de destacar que experiencias observadas en algunas provincias -potencialmente replicables en el orden nacional- revelan que no siempre la primera minoría legislativa es opositora al poder gobernante.

El mismo desequilibrio en la integración se replica en el órgano complementario del Consejo, el Jurado de Enjuiciamiento. Este Jurado está integrado por 4 legisladores (2 por cada Cámara), 2 jueces y 1 abogado. Los miembros de este cuerpo son elegidos por sorteo semestral público entre listas compuestas por representantes de cada estamento. Tema no menor en la eficiencia operativa del cuerpo es que la condición de miembro del Consejo no es incompatible con el ejercicio de cargo o profesión en virtud del cual se originó la designación (salvo para los representantes abogados que deben suspender su matrícula federal mientras dure el desempeño efectivo de sus cargos). Bien se ha recalcado a ese respecto que, dado el cúmulo de responsabilidades que tienen los miembros consejeros, es aconsejable que los legisladores y jueces cubran sus funciones con representantes de tales estamentos -pero no necesariamente con ellos mismos- a fin de que actúen con mayor propensión a fortalecer las notas de independencia y funcionalidad que jerarquizarían al Consejo.

Los miembros del Consejo y del Jurado perciben una remuneración equivalente a la de un juez de la Cámara Nacional de Casación Penal, salvo los miembros magistrados y legisladores cuyas funciones son honorarias. La duración de su mandato es de cuatro años, con la posibilidad de reelección por una vez en forma consecutiva.

Por último, para ser miembro consejero se requiere cumplir con las condiciones exigidas para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

II - Organización y Funcionamiento:

El Consejo de la Magistratura actúa en sesiones plenarias, por la actividad de sus comisiones y por medio de una Secretaría del Consejo, una Oficina de Administración Financiera y otros organismos auxiliares. Cuando actúa en sesión plenaria sus atribuciones más importantes son: (i) dictar su reglamento general; (ii) designar a su presidente y

vicepresidente; (iii) designar y remover a los integrantes de cada comisión; (iv) designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación, al secretario general del Consejo, al secretario del cuerpo de Auditores y a los titulares de organismos auxiliares; (v) disponer la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados -previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación- y formular la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento; (vi) reglamentar los concursos públicos de antecedentes y pruebas de oposición; (vii) aprobar concursos y remitir al Poder Ejecutivo ternas vinculantes de candidatos a magistrados; (viii) organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial; y (ix) aplicar sanciones a magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación.

El Presidente del Consejo es designado por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros (es decir, 7 de ellos). Dura un año en su mandato y puede ser reelecto con intervalo de un período. En las votaciones tiene voto simple, salvo en caso de empate en el que tiene voto doble. El Consejo tiene también un Vicepresidente quien reemplaza al Presidente en caso de ausencia.

Funcionalmente, el Consejo de la Magistratura se divide en cuatro comisiones:

A) Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Principalmente se ocupa de convocar a concursos públicos para cubrir vacantes de magistrados, sustanciar los concursos designando el jurado y confeccionar las ternas para su elevación al plenario. Asimismo, se encarga de dirigir la Escuela Judicial.

B) Comisión de Disciplina y Acusación. Es de su competencia proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados como así también proponer la acusación de éstos a los efectos de su remoción.

C) Comisión de Administración Financiera. Fundamentalmente, tiene funciones de fiscalización a nivel de control financiero y de legalidad.

D) Comisión de Reglamento. Entre sus funciones, elabora proyectos de reglamento que le sean encomendados. Asimismo, analiza y emite dictamen sobre proyectos de reglamentos que le sean remitidos por la presidencia, el plenario, comisiones e integrantes del Consejo. Y también emite dictámenes en caso en los casos en que se planteen conflictos de interpretación derivados de la aplicación de reglamentos.

En la integración de las comisiones -al igual que el plenario- prevalece claramente el estamento político. Ese sector tiene el 50% de los miembros de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial (4 miembros sobre 8), el 55,5% de los integrantes de la Comisión de Disciplina y Acusación (5 miembros sobre 9), el 57% de los integrantes de la Comisión de Administración y Financiera (4 miembros sobre 7). Solamente no posee mayoría en la Comisión de Reglamento (2 miembros sobre 6).

Finalmente, entre los organismos auxiliares del Consejo cabe mencionar a:

- Oficina de Administración y Financiera. Tiene a su cargo -entre otras funciones- la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial de la Nación, su posterior ejecución y la dirección de las oficinas de personal, estadística, contrataciones, arquitectura e imprenta. Está a cargo un Administrador General designado por el plenario a propuesta del Presidente del cuerpo.

- Secretaría General del Consejo. Presta asistencia directa al Presidente, Vicepresidente y al plenario del Consejo. Dispone las citaciones a las sesiones del plenario, coordina las comisiones del Consejo, prepara

el orden del día a tratar, lleva las actas correspondientes y cumple con las demás funciones establecidas en los reglamentos internos.

- Escuela Judicial. Promueve la formación y el perfeccionamiento de los jueces, funcionarios, empleados y de los aspirantes a magistrados. La concurrencia y aprobación de los cursos de la Escuela Judicial es considerada como antecedente relevante en los concursos para la designación de los magistrados y para la promoción de quienes forman parte de la carrera judicial.

III - El funcionamiento del Consejo de la Magistratura

No tenemos dudas de que hay consenso en todas las personas interesadas en el mejoramiento del Poder Judicial en cuanto a que el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el sistema de designación, promoción y remoción de magistrados es perfectible. La política de Justicia que requiere nuestro país impone mejorar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y los procedimientos que aplica el organismo

Aunque existen ciertas opiniones críticas a esta institución, creemos firmemente -en coincidencia con la opinión doctrinal mayoritaria- que la incorporación del Consejo de la Magistratura al sistema institucional argentino constituyó un avance en pos de la independencia y excelencia en la administración del servicio de justicia. Sin embargo, habiendo transcurrido más de 20 años desde su puesta en funcionamiento (noviembre de 1998), es imperiosa una reformulación de las normas reglamentarias del Consejo de la Magistratura a fin de optimizar el cumplimiento de sus cometidos constitucionales.

La última reforma introducida por la ley 26.080 -promulgada, como se dijo, en medio de una gran controversia pública- sin duda ha restado legitimidad social a la institución y, en sus aspectos sustanciales, ha marcado un retroceso en su estructura y funcionalidad. Y ello repercute negativamente en la confianza y en la credibilidad de los habitantes del país en el Poder Judicial y, en lo sustancial, en el funcionamiento mismo del Poder Judicial.

Ciertas enmiendas se revelan a esta altura indispensables para revertir esa pálida imagen. Despolitizar la institución (en el sentido de limitar la actual preponderancia de los representantes de los órganos políticos), acelerar los procesos de selección y designación de magistrados, reformular el reglamento de concursos, organizar procesos de control de calidad del servicio de justicia, mejorar los procesos de reclutamiento de recursos humanos, son algunas de las materias prioritarias.

El debate debe seguir abierto y es prioritario que el mismo permanezca vigente en nuestra agenda pública institucional. Pretendemos contribuir a ese objetivo formulando a continuación una serie de propuestas que, en nuestra opinión, sintetizan los lineamientos fundamentales que deben guiar el rediseño estructural y operativo de ese órgano:

A) Respetar el principio de "equilibrio" en la composición del Consejo de la Magistratura establecido en el artículo 114 de la Constitución Nacional. En ese sentido, debe equipararse la actual representación de los órganos políticos con la de los jueces y los abogados de modo que ninguno de esos estamentos tenga por sí solo capacidad para conformar quórum propio, mayoría para tomar decisiones o capacidad de bloqueo para la adopción de las mismas.

Como bien se dijo, "ante la amplitud de las facultades del Consejo, mayor es el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas al determinar su integración".

B) Restablecer la representación de la segunda minoría legislativa en el cuerpo (suprimida mediante la reforma de la Ley 26.080) de modo que los tres bloques legislativos mayoritarios tengan representatividad en el Consejo asegurando de ese modo la pluralidad de su integración con distintos sectores políticos.

C) Equilibrar asimismo la integración de las comisiones del Consejo de la Magistratura entre los estamentos representativos de los órganos políticos, jueces y abogados. En esa línea, incorporar la participación de los abogados (actualmente excluidos) en la Comisión de Selección y Escuela Judicial.

D) Restituir la participación de la Corte Suprema de Justicia en la integración del Consejo (suprimida mediante la ley 26.080), cumpliendo de ese modo con el artículo 114 de la Constitución que ordena la participación de representantes judiciales de todas las instancias.

E) Instituir la dedicación exclusiva funcional -con la salvedad de actividades académicas que no perturben la prestación del servicio- de todos los miembros consejeros, debiendo suspender durante su mandato el ejercicio de cualquier otra función pública o privada.

A los efectos de asegurar la dedicación plena a su función:

- Los representantes de los magistrados no podrán ser jueces en ejercicio y si fuesen funcionarios gozarán de licencia durante todo el tiempo de su mandato.

- El representante de la Corte Suprema de la Justicia no podrá ser ministro en ejercicio de ese órgano y si es funcionario gozará de licencia durante su mandato como miembro consejero.

- Los representantes del Poder Legislativo no podrán ser legisladores en ejercicio y su función no podrá ser concurrente con otro cargo público.

- Todos los miembros consejeros estarán inhabilitados para postularse a cargos públicos electivos durante el ejercicio de su mandato.

- Todos los consejeros deben trabajar todos los días hábiles del mes en horarios completos en los asuntos del Consejo de la Magistratura, en forma personal e indelegable, pudiendo ser asesorados únicamente en aspectos técnicos puntuales que escapen a su conocimiento.

- Las vacaciones de los consejeros se deben tomar en forma rotativa de modo tal que el organismo no se paralice nunca, pudiendo participar incluso a la distancia en las sesiones del Consejo o sus comisiones, mediante video o teleconferencia. En todos los casos, y en todas las sesiones, los consejeros deberán expresar su voto en forma personal; y en caso de ausencia podrán hacerlo en forma anticipada o en un plazo perentorio posterior, por escrito, considerándose el silencio como voto positivo.

F) Equilibrar la composición del Jurado de Enjuiciamiento, eliminando la preponderancia del sector político. A ese respecto, adherimos a la postura de restablecer la composición que originariamente tuvo ese órgano conforme la Ley 24.937: 3 legisladores, 3 jueces y 3 abogados.

G) Reevaluar el actual mecanismo de integración del Jurado de Enjuiciamiento mediante elección por sorteo y para cada caso concreto. Coincidimos con quienes opinan que una integración de ese órgano con miembros permanentes podría aportar continuidad, previsibilidad y

solidez jurisprudencial en las delicadas funciones de juzgamiento en la conducta de magistrados.

Además, consideramos que debe modificarse el método de elección del jurado representante de los abogados que actualmente se efectúa mediante sorteo entre todos los profesionales del país con matrícula federal (solamente en la Capital Federal hay más de 60.000 profesionales de los cuales más de la mitad tiene menos de 15 años de antigüedad). Su elección se realiza sin ninguna compulsa de sus antecedentes éticos, profesionales y personales, quedando de ese modo al azar su probidad. Postulamos, en reemplazo de este sistema, su elección por voto directo de sus pares (tal como lo establecía anteriormente la ley 24.937) en base al prestigio profesional de los mismos.

H) Jerarquizar la función de los miembros consejeros equiparando su remuneración a la de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (esto es una escala salarial superior a la que actualmente perciben equivalente a la de juez de Cámara Nacional de Casación Penal). También, suprimir los cargos honorarios (actualmente vigente para los miembros jueces y legisladores) en congruencia con la exigencia de dedicación exclusiva que propusimos en punto anterior.

I) Por su parte, quienes integren el Jurado de Enjuiciamiento percibirán un viático equivalente a la remuneración diaria de un juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por cada jornada en la que ejerzan la función de jurado.

J) Inhabilitar para participar en los concursos de selección de magistrados y para ingresar en el Poder Judicial de la Nación en cualquier cargo que no sea dentro del Consejo de la Magistratura, a los miembros consejeros (en ejercicio y hasta cuatro años desde la finalización de su mandato), asesores, funcionarios y empleados del Consejo.

K) Convocar los concursos para cubrir vacancias en las magistraturas cada dos años, por categoría, fuero, jurisdicción y especialidad poniéndose públicamente en conocimiento de los interesados que el concurso estará destinado a cubrir todas las vacantes que se produzcan durante su sustanciación y hasta dos años después de finalizado. En la actualidad a partir del momento en que se produce una vacante se llama a concurso, se conforma un jurado, se otorga una fecha de inscripción para la prueba de oposición y, luego de la evaluación y entrevistas, se elabora la terna de candidatos que se eleva al Poder Ejecutivo. Con esta propuesta se acortarían el procedimiento, plazos y cobertura de las vacancias.

L) Reformular el "Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes" a fin de acotar el cómputo de los años de antigüedad en el ejercicio profesional o judicial (por si sola insuficiente sin estar acompañada de merecimientos) como antecedente relevante, y muchas veces determinante, en los concursos de acceso a la magistratura.

Los exámenes deben tener una incidencia mayor en la calificación total del candidato. Y deben contemplar aspectos técnicos, funcionales, éticos, vocacionales, etc. Para lo cual debe contemplarse la posibilidad de crear Jurados diferenciados para cada uno de esos aspectos. Los exámenes deben ser mucho más exigentes y profundos. Los jurados -y por supuesto también los consejeros- deben estar a la altura de ese nivel de exigencia.

M) Disminuir la discrecionalidad en la evaluación de los antecedentes de los candidatos delegando esa función a los jurados (integrado para cada concurso en particular por jueces y profesores universitarios de derecho). Actualmente esa evaluación es realizada por la Comisión de Selección, lo que en la práctica puede restar objetividad al proceso y contribuir a la sospecha de cruzamiento de favores

entre los consejeros para beneficiar a determinados candidatos.

N) Restablecer la obligación de contar con al menos quince años en el ejercicio de la profesión para actuar como jurado en un concurso. La reforma introducida por la ley 26.080 eliminó esa obligación que estaba contenida originalmente en la reglamentación de los concursos.

O) Prohibir expresamente y sancionar gravemente, con medidas funcionales e incluso económicas, el lobby directo o indirecto tendiente a influir en las decisiones de los consejeros o jurados. Establecer un sistema por el cual los exámenes sean absolutamente reservados, descalificando a cualquier candidato que pretenda conocer su contenido con anterioridad, sancionándoselo gravemente en su función o profesión, y exonerando y sancionando gravemente desde el punto de vista económico a cualquier empleado, asesor, consejero o jurado que hubiera anticipado en cualquier aspecto el contenido de un examen, sin perjuicio de promoverse activamente las responsabilidades penales que pudieran surgir por ese reprochable obrar.

Ciertamente, seguir el mismo criterio de responsabilización y sanción económica y penal respecto de cualquier funcionario que pretenda influir en alguna causa judicial ofreciendo en forma directa o indirecta, explícita o tácita, algún tipo de apoyatura en la carrera judicial.

P) En el marco de las atribuciones del Consejo sobre la administración de los recursos del Poder Judicial, organizar procesos de control de gestión periódicos e inspección de tribunales inferiores y oficinas administrativas judiciales de manera de procurar que sus integrantes trabajen más y eficientemente. Asimismo, instaurar sistema de premios y castigos para magistrados, funcionarios y empleados en función de su

productividad y la valoración objetiva de los usuarios de sus servicios.

Q) Designar por concurso público de antecedentes y oposición al Administrador general del Poder Judicial de la Nación, al Secretario General del Consejo y a los titulares de los organismos auxiliares de ese cuerpo.

R) Reclutar mediante concurso público a los recursos humanos afectados a las oficinas auxiliares del Consejo con evaluación periódica de sus funciones y obligación de capacitación constante. El Consejo -en tanto órgano encargado de la organización y administración del Poder Judicial- debe procurar la captación y formación de administradores judiciales que no sólo sean graduados del derecho sino también de otras carreras relacionadas con la administración de recursos.

S) Establecer un plazo de caducidad improrrogable (salvo razones excepcionales) de seis meses a las denuncias efectuadas contra magistrados, e instituir la posibilidad expresa de rechazarlas *in limine* cuando no tuviesen verosimilitud en sus fundamentos. En línea con esta propuesta, debe establecerse un procedimiento expeditivo para el tratamiento de las denuncias, con responsabilidades objetivas de los consejeros y sus auxiliares.

T) Introducir en el actual Reglamento de Disciplina y Acusación de magistrados medidas de protección de denunciantes y testigos, especialmente cuando éstos son empleados o funcionarios judiciales.

U) Reglamentar el artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional a fin de que la selección por parte del Poder Ejecutivo del candidato propuesto por el Consejo y la posterior remisión del pliego al Senado para su acuerdo se efectúe en un plazo máximo razonable de 45 días. Vencido ese plazo, en caso de silencio, se considerará tácitamente

aprobada la propuesta de designación que en primer término hubiese aconsejado el Consejo. Mismo plazo de 45 días cabe imponer a la manifestación de acuerdo del Senado y a la posterior designación formal del candidato.

La agenda de reforma judicial en pos de la construcción de un Poder Judicial independiente, con legitimidad social y eficiente en su cometido de administrar justicia debe necesariamente incluir al Consejo de la Magistratura como órgano clave en nuestro andamiaje institucional. Sin dudas queda mucho por hacer en la mejora funcional y operativa de esa institución a fin de asegurar el cumplimiento de los cometidos básicos que le fueran confiados por el constituyente. Es un desafío del que no se puede desertar.

4) Otras medidas para preservar la independencia del Poder Judicial

Se propone que se prohíba expresamente que un Juez pueda intentar influir sobre un magistrado de una instancia anterior en cualquier causa en trámite bajo su órbita. Cualquier representante de los poderes políticos, incluyendo asesores o empleados, que solicite una audiencia ante un Juez, por la razón que fuere, debe saber que se levantará un acta de todo lo que ocurra en esa audiencia, que la misma será grabada, y que si se tratara de una cuestión institucional relevante y secreta, podrá archivarse la grabación en forma reservada en dependencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cualquier difamación pública que se produzca respecto de un magistrado o funcionario judicial en funciones, o nota periodística imprecisa o falsa sobre una causa, que la Justicia pueda considerar que está influyendo negativamente en su independencia y en su labor, debe dar lugar a la réplica inmediata mediante un comunicado oficial que se canalizará

institucionalmente a través de dependencias del Poder Judicial.

Los periodistas no deben poder hablar en forma directa con magistrados, funcionarios o empleados sobre causas judiciales en trámite. Los periodistas pueden acceder a la información pública sobre causas judiciales a través de una oficina centralizada, con personal de carrera y designado por concurso de antecedentes. Asimismo, las bases de datos de las causas judiciales deben ser públicas y accesibles para cualquier periodista, como lo son casi en todos los casos hoy, pero mejorándolas y completándolas. Los jueces deben hablar a través de sus sentencias.

Cualquier manifestación que se realice frente a un tribunal debe hacerse conforme a la ley y en orden. Ningún magistrado debe sentirse afectado en su independencia por manifestaciones organizadas políticamente; y en su caso deben establecerse mecanismos razonables y ágiles para canalizar las denuncias que resulten pertinentes.

5) Recursos humanos del Poder Judicial y los auxiliares externos

Los recursos humanos del Poder Judicial son imprescindibles para la adecuada prestación del servicio de Justicia. Por ello, deben ser seleccionados en función de su vocación de servicio, compromiso con la tarea desarrollada, sentido de pertenencia, honestidad, idoneidad, contracción al trabajo y capacitación técnica. Todos los cargos deben ser por concurso de oposición y antecedentes. Proponemos la elaboración de listados para todas las categorías, como existen en la fecha, pero elaborados con exámenes mucho más profundos.

La capacitación constante debe ser ponderada muy especialmente. Las evaluaciones deben ser trescientos

sesenta grados y confidenciales, según las prácticas más modernas en cuanto a la evaluación de los recursos humanos.

Se debe instaurar un sistema de premios y castigos que no sólo se apoye en la eventual promoción, sino en la asignación de bonus, becas de estudio, condecoraciones, etc. Asimismo, es fundamental que el Poder Judicial disponga de auxiliares técnicos confiables, en el marco de un sistema que a la vez tienda a suprimir los casos de corrupción relativos al trabajo actual de tales auxiliares. Por tal razón, dentro de las propias dependencias del Poder Judicial deben existir cuerpos especializados mejorados de especialistas (ingenieros, economistas, actuarios, contadores públicos, médicos, expertos en administración, martilleros, entre otros). Luego, los magistrados de todos los fueros podrían recurrir a esos cuerpos para la elaboración de pericias, para el desempeño de sindicaturas concursales, para la intervención de empresas, para los remates públicos y licitaciones, etc.

6) Los procedimientos legales y los recursos humanos y materiales para llevarlos a cabo

Todos los procedimientos deben agilizarse si se tiene en vista que la finalidad del servicio de justicia debe ser la máxima efectividad posible en la solución de conflictos en tiempo, costo y calidad. Es fundamental acelerar todas las medidas que conducen a la conformación del expediente digital. La interconexión informática con firma digital debe generalizarse dentro del Poder Judicial, entre éste y los Poderes Judiciales provinciales, entre todos ellos y las dependencias públicas de los poderes políticos a las que se deben requerir informes (registros de propiedad, direcciones de personas jurídicas, registro de antecedentes penales, etc.). Todas las empresas, ONG e instituciones deben informar una dirección de correo electrónico a una base de datos generalizada a la que cualquier tribunal pueda requerir un informe y éste deba ser contestado en 48 o 72 horas.

Es menester instaurar la oralidad en los procedimientos como principio, y no como excepción, estableciendo que todos los traslados se produzcan en el acto y que se adopten la mayor cantidad de decisiones posibles en cada caso.

Debe continuarse con la eliminación de prácticas anacrónicas como la costura de expedientes (expediente digital), los pases de expedientes (debe enviarse el expediente digital por correo electrónico), la remisión de millones de pedidos de informes (uso de la tecnología), etc.

Los procedimientos legales deben establecer mecanismos para que los Jueces dediquen la mayor parte de su tiempo a diseñar la estrategia del Tribunal en cada proceso y dependiendo de qué tipo de proceso se trate, a ordenar las pruebas pertinentes, a tomar audiencias, a ponderar las pruebas y a sentenciar. Funcionarios de jerarquía inferior deben ser los que implementen bajo su responsabilidad todas las decisiones de trámite.

El Poder Judicial debe establecer oficinas centralizadas de informes, abandonando progresivamente el concepto centenario de las mesas de entradas de los tribunales; debe establecer oficinas centralizadas de servicios (remisión de piezas escritas y recepción y distribución interna); debe establecer plantas de personal que brinden servicios a varios jueces a la vez; comunicaciones centralizadas; eliminación del secretario privado; cuerpos profesionales que constantemente hagan diligencias judiciales en el campo en el que se han producido los conflictos para tomar conocimiento directo y real de lo sucedido; amplias facultades de indagación y medios para poder concretarlo.

Es menester, en definitiva, repensar todos los procesos legales, basándose en la oralidad, inmediación de los tribunales y en la focalización de los recursos en las tareas sustantivas, con una fuerte reducción del tiempo que insume la tarea burocrática inútil, y apoyándose al máximo en las prestaciones de la tecnología informática aplicada.

Es fundamental, para la consecución de las propuestas desarrolladas en este trabajo, generar una mejora sustancial en la formación académica de los abogados; introducir la formación ética obligatoria en todas las facultades de derecho; establecer normas que impongan el cumplimiento efectivo de las normas éticas por parte de los abogados; disponer exámenes de antecedentes estrictos para habilitar el ejercicio de la profesión ante los tribunales, habilitación que debería renovarse periódicamente; prever duras sanciones económicas y vinculadas con la eventual suspensión o supresión de las matrículas -que sean operativas y no *letra muerta*- a aquellos profesionales que violen esas normas; etc. En definitiva, generar un sistema de trabajo de los abogados que contribuya al fortalecimiento del Poder Judicial y no que lo deteriore.

Los abogados merecen la misma consideración que los magistrados, en cuanto a su respeto y trato. Más si se está exigiendo mayor esfuerzo y mayor rigor para evaluar la conducta de un magistrado, lo mismo debe ocurrir respecto de los abogados; máxime cuando lamentablemente se multiplican periódicamente las conductas que implican una falta de respeto y por tanto una afectación de nuestros tribunales.

7) Conclusiones

La República Argentina necesita una política de Justicia acorde con los mandatos de nuestra Constitución Nacional.

La independencia del Poder Judicial debe ser fortalecida y deben adoptarse numerosas medidas en ese sentido.

Los procedimientos legales deben modificarse para lograr mayor calidad y agilidad en la prestación del servicio de Justicia, priorizando la oralización y la mayor

informatización, a la par de reformas estructurales que optimicen la utilización de los recursos.

Todos los recursos humanos deben ser profesionales, idóneos, honestos y comprometidos, y designados por concurso; y debe instaurarse para todos los recursos humanos del Poder Judicial un sistema de premios y castigos adecuado.

El funcionamiento del Poder Judicial debe ser controlado en forma permanente.

Y finalmente todos los profesionales que interactúan con el Poder Judicial, especialmente los abogados, deben contribuir seria y sistemáticamente al fortalecimiento del Poder Judicial.

Sobre esa base, lograr la consecución de los siguientes objetivos:

- Que el Poder Judicial se encuentre en la cima de la confianza y credibilidad.

- Lograr honestidad y comportamiento ético de los integrantes del Poder Judicial.

- Lograr que el Poder Judicial actúe con el máximo posible de independencia respecto de los Poderes Políticos y otros sectores de influencia.

- Lograr que el Poder Judicial preste un servicio sumamente eficaz, eficiente y ágil, para la preservación y respeto generalizado de sus derechos y para la sanción de la violación de los mismos, sin demoras excesivas.

CAPÍTULO 9

CINCO PROPUESTAS PARA UNA REVOLUCIÓN EDUCATIVA[13]

A modo de introducción

El presidente Mauricio Macri, en su discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de 2016, realizó un claro diagnóstico: “La educación pública tiene severos problemas de calidad y hoy no garantiza la igualdad de oportunidades”[14]. Nadie puede dudar lo acertado de esta foto, la cual difiere radicalmente del discurso impuesto por el gobierno anterior.

Realidad versus discurso, veámoslo a través de los años[15]. Si bien nuestro nivel de analfabetismo se encuentra por debajo del 2%, el analfabetismo funcional probablemente se ha ido incrementando. La persona sabe leer y escribir, pero su capital humano en la sociedad del conocimiento en la cual le toca interactuar es por demás limitado. Así lo demuestran los resultados alcanzados en las distintas rondas de los exámenes PISA.

---

[13] *Propuesta elaborada por Edgardo Zablotsky, rector de UCEMA, en 2016. Se incluye en el presente volumen debido a que sus lineamientos no han perdido actualidad para resolver los problemas del sistema educativo argentino (Nota del editor)*

[14] *“Discurso Completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa,” La Nación, marzo 1 de 2016. http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa*

[15] *Edgardo Zablotsky, “Educación: Las dos Caras de la Moneda,” Mejores Políticas Públicas # Argentina 2, Ricardo López Murphy (ed), enero 2015.*

Por ejemplo, al conocerse los pésimos resultados de la ronda 2006, el ministro de Educación, Daniel Filmus, sostuvo que: “Chile y Uruguay tuvieron coherencia en las gestiones educativas y una tradición de trabajo fuerte. La Argentina, en cambio, tuvo 34 ministros de educación en 55 años”. Por su parte, el secretario de Educación, Juan Carlos Tedesco, quien sucedería a Filmus días después, señaló que: “Estamos muy mal, especialmente en ese tramo de edad. Pero recordemos que PISA mide la historia educativa de alumnos de 15 años, que ingresaron en el nivel medio en plena crisis”. Excusas razonables, pero que fueron cambiando en cada una de las rondas posteriores.

Tres años después, frente a los resultados de PISA 2009, la reacción de Alberto Sileoni no fue distinta: “Chile encabeza en la región porque hace 20 años que viene invirtiendo en educación, aún con las tensiones que esto le significa” y auguró: “Si nosotros persistimos en la inversión seguramente seguiremos mejorando”.

Una nueva excusa. Es claro que Corea o Finlandia, líderes mundiales en educación, llevaban años invirtiendo en el área; pero, como bien señalaba BBC News, ningún otro país europeo había progresado tanto desde 2000 como lo había hecho Polonia, quien invertía en educación alrededor del 5% de su PBI. El presupuesto no lo es todo, Polonia así lo demuestra [16][17].

El 11 de septiembre de 2013 Sileoni twitteó: “No decimos que estamos en el paraíso, pero hemos reconstruido el sistema educativo y estamos construyendo un país distinto”.

---

[16] *The World Bank, “Successful Education Reform: Lessons from Poland,” ECA Knowledge Brief. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22767787~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html*

[17] *“Poland Scores Late Goals in Education,” BBC News, junio 13 de 2012. http://www.bbc.com/news/business-18151512*

En diciembre, la difusión de los resultados de PISA 2012 habría de reflejar una realidad muy distinta.

¿Cuál fue la reacción oficial? Como ya no es sorpresa, las excusas no se hicieron esperar. El por entonces ministro de Educación declaró: "Hemos logrado mantener los niveles de desempeño de nuestros jóvenes, al tiempo que incorporamos 195.000 alumnos más a la Secundaria", y enfatizó que: "Argentina, junto a Chile, es uno de los países con mayor tasa de escolarización en el nivel medio. Como sociedad, hemos hecho un enorme esfuerzo para incluir a quienes históricamente estaban excluidos, sin renunciar a la calidad en los aprendizajes". ¿Mantener los niveles de desempeño? ¿Calidad en los aprendizajes? El ex-ministro no mencionó que Argentina se ubicó en los últimos lugares entre los 65 países participantes.

La negación de la realidad educativa por parte del gobierno anterior fue una constante y no tan sólo en referencia a las evaluaciones PISA. Por ejemplo, el 19 de octubre de 2011 Alberto Sileoni señaló que "hay miles de alumnos y educadores que prueban que la educación pública argentina está viva y en movimiento", el 31 de octubre de 2012 expresó: "En mi exposición reivindiqué el estado de la educación argentina, el camino recorrido desde 2003", el 11 de septiembre de 2013 twitteó: "No decimos que estamos en el paraíso, pero hemos reconstruido el sistema educativo y estamos construyendo un país distinto" y el 20 de noviembre de 2014 manifestó que: "la educación popular florece en el marco de un gobierno nacional y popular".

Durante el último año de la gestión kirchnerista el ex-ministro no hizo sino reafirmar el discurso oficial. Veamos, a modo de ilustración, tan sólo tres de sus tweets del período. El 12 de agosto de 2015 Alberto Sileoni escribió: "Según el relevamiento, hay un 22% más de trabajadores en el sistema educativo nacional, principalmente en el nivel inicial y en secundaria. Estas cifras hablan de una educación en movimiento, y de la consonancia entre asignación de

recursos y resultados de políticas públicas", el 10 de septiembre señaló que: "no hay un éxodo de la escuela pública a la privada; hay una expansión del sistema educativo argentino, tanto en alumnos como en docentes" y el 9 de octubre llegó a twittear: "No estamos siempre en el mismo lugar, hemos crecido y tenemos un sistema educativo pujante y en expansión".

Un absurdo. Como muestra es suficiente. La disociación entre la realidad y el discurso es evidente.

Los resultados de los exámenes PISA; las usuales tomas de colegios secundarios en la ciudad de Buenos Aires; la pérdida de días de clase por los habituales paros docentes; las actividades dentro de los colegios de agrupaciones políticas; el éxodo de las escuelas públicas hacia instituciones privadas, aún por una franja de la población que dista de gozar de una buena posición económica; el círculo vicioso de la pobreza representado por beneficiarios de planes sociales incapaces de reincorporarse a la sociedad productiva en virtud de su falta de educación; la alta deserción en la escuela secundaria y en la universidad; la tragedia de los miles de jóvenes que no estudian ni trabajan; son tan sólo algunos de los síntomas de la grave emergencia educativa que recibió el gobierno de Mauricio Macri.

El Presidente señaló en aquel discurso que "para insertar a la Argentina en el Siglo XXI todo empieza con la educación, ahí es donde se gesta el futuro del futuro. Por eso, hace unas semanas en Jujuy, el ex ministro Bullrich, junto a todos los ministros de Educación de las provincias, fijaron un acuerdo llamado Declaración de Purmamarca que traza los ejes de la revolución educativa que queremos afianzar."

¿Cuáles son dichos ejes? Como sintetiza Infobae en su edición del 12 de febrero de 2016, acompañando la transcripción completa del documento firmado en Purmamarca, "entre los puntos salientes se encuentra la obligatoriedad del nivel inicial a partir de los tres años de

edad; el desafío de incorporar progresivamente la jornada extendida a través de actividades escolares, artísticas y deportivas; y el compromiso de crear el Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, cuyo propósito será promover los procesos de evaluación a nivel nacional y obtener datos precisos que permitan mejorar el aprendizaje de los estudiantes”[18].

Es claro que cada uno de estos ejes habría de mejorar nuestra realidad educativa, no hay duda alguna de ello. Pero de ninguna manera constituyen la revolución educativa que nuestro país requiere, sino una evolución hacia una mejor educación, adecuada para un país que enfrenta una situación mucho menos crítica que la que sufrimos.

El diccionario de la Real Academia Española define el término “revolución” como “un cambio rápido y profundo en cualquier cosa”[19]. Las medidas propuestas no producirán un cambio rápido y profundo en nuestra realidad educativa, sino una mejora demasiado gradual para, en palabras de nuestro Presidente, “insertar a la Argentina en el Siglo XXI”[20].

Una revolución educativa es factible e indispensable, pero la Declaración de Purmamarca constituye un paso gradual hacia una mejor educación en un país normal. La Argentina hoy no lo es y por ello consideramos que la Declaración es insuficiente para dar inicio a la revolución educativa que nuestro país requiere.

¿Qué entendemos por una revolución educativa? Veamos tan sólo cuatro ejemplos: (1) Proveer educación de calidad a

---

[18] *“Esteban Bullrich Prometió Crear un Instituto para Evaluar la Calidad Educativa en todo el País,” Infobae, 21 febrero de 2016. http://www.infobae.com/2016/02/12/1789684-esteban-bullrich-prometio-crear-un-instituto-evaluar-la-calidad-educativa-todo-el-pais*

[19] *Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. http://dle.rae.es/*

[20] *Ver nota 2*

los niños de las familias económicamente más desfavorecidas, demostrando que todo niño puede aprender por más desfavorable sea su origen, (2) Devolver a los padres el poder que nunca debieron perder sobre la educación de sus hijos, ¿quiénes sino ellos deberían ser los más estrictos fiscalizadores de una educación de excelencia? (3) Facilitar la inserción laboral de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, mediante el sistema de educación dual alemán y (4) Reincorporar a la sociedad productiva a millones de personas que subsisten en base a planes sociales, a través de su educación y entrenamiento profesional.

De nada sirve ejemplificar si no se explicita el "cómo" es posible llevarlo a cabo. Por ello dedicaremos el resto del capítulo a desarrollar cinco propuestas de reformas educativas las cuales no se enfocarán solamente en la educación de los niños, sino también en la de los adolescentes y aún en la de los adultos. Las mismas centran su atención en cada uno de los ejemplos que acabamos de ilustrar.

Proveer educación de calidad a los niños de las familias económicamente más desfavorecidas.

El domingo 30 de Julio de 2013 más de 3 millones de personas participaron de la Misa de Clausura de la Jornada Mundial de la Juventud en la Playa de Copacabana. Pocos días antes, en el marco de este evento, el Papa Francisco visitó una favela de Río de Janeiro donde pronunció un movilizador discurso en el cual hizo énfasis en el tratamiento por parte de la sociedad de los más necesitados, señalando que: "la medida de la grandeza de una sociedad está determinada por la forma en que trata a quien está más necesitado"[21].

[21] *"Discurso del Papa Francisco en la Favela Pacificada de Varginha, Manginhos," Aciprensa, julio 25 de*

¿Qué mayores necesitados que aquellos niños de las familias más desfavorecidas? ¿Qué mejor forma de tratarlos que facilitando su acceso a educación de excelencia?

Meses antes, el domingo 17 de marzo de 2013, el Papa Francisco, a cuatro días de haber sido elegido y poco antes de celebrar su primer Angelus en la Plaza de San Pedro, reconoció el trabajo del sacerdote jesuita Gonzalo Aemilius. "Quiero agradecerle su trabajo", dijo Francisco abrazando al sacerdote frente al altar de la repleta Iglesia de Santa Ana y agregó: "Quiero hacerles conocer un sacerdote que ha venido de lejos. Que desde hace mucho tiempo trabaja con los niños de la calle, con los drogadictos. Para ellos ha hecho una escuela, ha hecho tantas cosas para hacer conocer a Jesús. Todos estos niños de la calle hoy trabajan, con estudio, y tienen capacidad de trabajo"[22].

El sacerdote Gonzalo Aemilius es el fundador del Liceo Jubilar[23], un centro educativo de gestión privada, religioso y gratuito, ubicado en el barrio Casavalle, uno de los más pobres de Montevideo, el cual tiene por objetivo brindar educación secundaria a adolescentes que viven por debajo de la línea de pobreza.

El Liceo se financia con recursos provenientes de empresas y personas que apadrinan el proyecto. El diario *El País* de Montevideo señala que "uno de sus primeros

---

2013.https://www.aciprensa.com/noticias/texto-completo-discurso-del-papa-francisco-en-la-favela-pacificada-de-varginha-manginhos-90195/

[22] *"El Papa Elogió el Trabajo del Liceo Jubilar," El País, 18 de marzo de 2013. http://historico.elpais.com.uy/130318/pnacio-703317/nacional/el-papa-elogio-trabajo-del-liceo-jubilar/*

[23] *Página web del Liceo Jubilar. http://www.liceojubilar.edu.uy/*

aportantes fue el Papa Francisco, cuando era cardenal y arzobispo de Buenos Aires”[24].

En diciembre de 2014, en su mensaje para Navidad, el Arzobispo de Montevideo Cardenal Daniel Sturla expresó que las experiencias de liceos gratuitos de gestión privada “demuestran que si se quiere se puede” y agregó que “multiplicando los Jubilares en Montevideo y en Uruguay se estaría dando una respuesta educativa, seria, responsable, que permitirá que los jóvenes se desarrollen en la educación”[25].

El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres), un prestigioso centro de investigaciones del Uruguay, estimó que si la experiencia del Jubilar se replicara la delincuencia juvenil se abatiría en un 40%. Justamente su director, Ernesto Talvi, junto a un grupo de cinco amigos fundaron en 2011 la Fundación Impulso[26], con el fin de crear una escuela secundaria laica, gratuita y de gestión privada, en el barrio de Casavalle, con la convicción que era posible eliminar la brecha de aprendizaje entre sus alumnos y los de las mejores escuelas públicas y privadas del país.

En septiembre de 2012 el liceo Impulso realizó la convocatoria a los alumnos próximos a graduarse de las más de 25 escuelas primarias de Casavalle. La recepción fue notable, de una población potencial de 1.200 niños se preinscribieron 377.

El liceo abrió sus puertas en marzo de 2013, con el apoyo de empresas privadas. Los 100 cupos fueron asignados por

---

[24] *“Sindicato de Secundaria Fustiga al Liceo Jubilar,” El País, 1 de julio de 2013. http://www.elpais.com.uy/informacion/sindicato-secundaria-fustiga-liceo-jubilar.html*

[25] *“Multiplicar los Liceos Jubilar en Uruguay,” El País, 23 de diciembre de 2014. http://www.elpais.com.uy/informacion/sturla-multiplicar-liceos-jubilar-uruguay.html*

[26] *Página web de la Fundación Impulso. http://impulso.org.uy/*

sorteo ante escribano público, no hubo prueba previa alguna. La mayoría tenía problemas en lectura y escritura y desconocían muchas operaciones matemáticas. El 85% de los ingresantes era incapaz de aplicar las tablas.

Señala la edición uruguaya del *Observador de la Unesco* del viernes 3 de mayo de 2013 que "la aplicación a la educación pública de la exitosa experiencia del liceo Jubilar ha sido descartada por algunos sectores políticos con el argumento de que la enseñanza religiosa viola la laicidad oficial. Este pretexto se ha esfumado con la creación del liceo Impulso. En varios aspectos estas instituciones marcan el camino para mejorar la enseñanza secundaria. Han introducido en el país un sistema eficiente de liceos privados pero gratuitos para educar jóvenes de zonas conflictivas de la ciudad"[27].

Al término del primer semestre 92 niños aprobaron la evaluación de inglés, a pesar que a principios de año sólo 9 tenían algún conocimiento del idioma y tan sólo 3 reprobaron la prueba de cálculo, cuando a principios de año 38 habían fracasado. Un año después los resultados hablaban por sí solos: la deserción fue nula, al igual que la repetición; 25 alumnos rindieron por primera vez exámenes internacionales de inglés; cuatro grupos de estudiantes obtuvieron los puestos 5, 6, 7 y 8 entre las 350 escuelas que participaron en el mes de la matemática y una alumna obtuvo el tercer puesto en el concurso individual.

El horario de clase es extenso, lunes a viernes de 8.00 a 18.00 y los sábados de 9.00 a 13.00. En octubre de 2013, el director Fabrizio Patritti anunció que se dictarían clases durante parte del verano: "Los chicos van a tener casi un mes y medio de vacaciones que entendemos es lo adecuado" y

---

[27] *"Un Pretexto Menos," El Observador, Unesco, 3 de mayo de 2013. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/El-Observador-Uruguay-3May2013.pdf*

agregó “sabemos que hay una situación de mucha calle y que hay un liceo abierto para poder trabajar las problemáticas”[28].

Es claro que las exigencias son altas, en el Liceo Impulso no existen excusas para no aprender. Sin embargo 530 niños, sobre una población potencial de 1.215, se postularon para integrar la segunda promoción que dio comienzo en marzo 2014. En palabras de autoridades del liceo: “530 chicos que quieren estudiar 10 horas de lunes a viernes y 6 horas los sábados; 530 chicos que saben que no pueden faltar (salvo enfermedad); 530 chicos que quieren salir de la calle”[29].

El 23 de febrero de 2015 *El País* publicó una nota en la cual señaló que en el Liceo Impulso repitieron en el ciclo básico sólo el 2,5 % de los alumnos en 2014. En el Liceo Jubilar la repetición alcanzó el 6%. A modo de comparación, en el liceo público número 73 de Casavalle repitieron el 42,58 % de los alumnos[30]. Es claro que todo niño puede aprender, por más desfavorable que sea su origen.

Más aún, como señala Ernesto Talvi en una entrevista publicada en el semanario de Montevideo *Voces* el 4 de septiembre de 2015, es significativo el alto interés de los padres del barrio de Casavalle en proveerles a sus hijos una mejor educación:

“En 2014, 850 de una población de 1.200 familias, quisieron entrar al Impulso y a Jubilar, y se anotaron para

---

[28] *“Los Alumnos del Liceo Impulso Tendrán Clases en Verano,” El Observador, 30 de octubre de 2013. http://www.elobservador.com.uy/los-alumnos-del-liceo-impulso-tendran-clases-verano-n263982*

[29] *“Liceo Impulso: Cerró el Período de Inscripciones con más de 530 Anotados,” El Diario, 26 de octubre de 2013.*

http://eldiario.com.uy/2013/10/26/liceo-impulso-cerro-el-periodo-de-inscripciones-con-mas-de-530-anotados/

[30] *“Liceos en el Nivel de Finlandia,” El País, 23 de febrero de 2015.*

http://www.elpais.com.uy/informacion/liceos-publicos-gestion-privada-nivel-finlandia.html

160 lugares. Quiere decir que las familias saben lo que es bueno para sus hijos. Saben que ahí pasa algo distinto. No importa a qué se dediquen; hay muchas madres que se dedican a la prostitución, hay muchos padres que se dedican al tráfico de drogas, y aun así los anotan. Así que padres somos todos y sabemos lo que es bueno para nuestros hijos"[31].

Como es de esperar, desde su creación, los liceos privados gratuitos en el Uruguay enfrentaron fuerte oposición. Es claro que instituciones como los liceos Jubilar e Impulso no pueden funcionar sin la posibilidad que empresas realicen donaciones deducibles de impuestos. Al respecto, la página web de la Fundación Impulso señala que: "Las empresas donan, a modo de ilustración, 100 pesos y el costo real para ellas es de 18,75, porque el 75% de lo que donan lo pueden aplicar directamente a impuestos y el otro 25% es un gasto deducible de la renta"[32].

Gracias a este hecho, en 2014 Jubilar recibió 575.000 dólares e Impulso 2.849.000, lo que ha generado una fuerte disputa legislativa, proponiendo el Movimiento de Participación Popular restringir las donaciones que pueden recibir los liceos privados gratuitos, como Jubilar o Impulso, bajo la hipótesis que es injusto que estas superen las destinadas a centros públicos.

Ante esta propuesta, el diputado del Partido Nacional Rodrigo Goñi respondió que "resulta inconcebible y una inmoralidad intentar frenar las iniciativas ciudadanas que

---

[31] *"Ernesto Talvi, Economista: No hay un País en el Mundo que Tenga una Educación Buena sin un Sistema Público de Alta Calidad," Semanario Voces, septiembre 4 de 2015.*

http://www.voces.com.uy/entrevistas1/ernestotalvieconomistanohayun paisenelmundoquetengaunaeducacionbuenasinunsistemapublicodealtacalid ad

[32] *Ver nota 14.*

con gran esfuerzo están logrando generar mejores oportunidades de educación para nuestros niños”[33].

Por otra parte, en abril de 2015 el Cardenal Sturla salió al cruce de las declaraciones del sindicato docente, señalando que “si ponemos al chico en el centro hay que apoyarlo. Sea público o privado, no importa. Lo que importa es salvar a los chicos concretos porque si no caen en lo que ya sabemos, la deserción escolar y por tanto lo que eso trae aparejado: la droga, la esquina, la cerveza”[34].

Más aún, frente a la disputa sobre el financiamiento privado de este tipo de liceos, el Cardenal Sturla, en una entrevista televisiva del 3 de junio de 2015, fue todavía más incisivo preguntándose dónde mandarían los políticos a estudiar a sus hijos; cuando el periodista le contestó que “seguro a centros privados”, el Cardenal replicó: “si fuera así ¿por qué no les dan a los pobres lo que le dan ellos a sus hijos?”[35] Nuevamente la cita habla por sí sola y resulta innecesario cualquier comentario.

La estructura pedagógica del liceo Impulso se basa en una provocadora reforma educativa ideada por Geoffrey Canada, uno de los grandes pedagogos de nuestro tiempo, quien diseñó un sistema que logró generar educación de excelencia

---

[33] *“Proponen Pagar Enseñanza Privada de los más Pobres,” El Observador, 18 de julio de 2015.*

http://www.elobservador.com.uy/proponen-pagar-ensenanza-privada-los-mas-pobres-n661277

[34] *“Los Liceos de Gestión Privada Bajo Fuego,” El País, abril 16 de 2015.*

http://www.elpais.com.uy/informacion/liceos-gestion-privada-fuego-criticas.html

[35] *“Daniel Sturla a los Políticos: ¿Por qué no le dan a los Pobres lo que le dan ellos a sus Hijos?" El Observador, junio 3 de 2015. http://www.elobservador.com.uy/daniel-sturla-los-politicos-por-que-no-le-dan-los-pobres-lo-que-le-dan-ellos-sus-hijos-n657453*

en los barrios más pobres de las grandes ciudades norteamericanas[36].

Todo comenzó años atrás en una escuela charter en Harlem, gestionada por Canada. Michael Bloomberg, alcalde de Nueva York, entusiasmado por sus resultados decidió utilizar recursos de la ciudad para realizar una prueba piloto del sistema en otros colegios de Harlem y luego en el muy pobre barrio latino.

Como relata en aquella nota publicada en el semanario de Montevideo *Voces,* Ernesto Talvi, uno de los responsables de importar la idea al Uruguay: "Arrancaron con chicos que vienen de familias destruidas, con hogares monoparentales, de guetos (en Harlem) donde hay drogadicción y delito. Y en tres años lograron resultados". Talvi subraya que "el modelo de gestión no es sólo pedagógico, sino un proyecto de contención, de decirles a estos chicos que sus vidas importan y mucho".

Con el paso del tiempo, Bloomberg generalizó la experiencia, la cual se denominó Promise Academy[37][38].

En 2008, el por entonces senador Barack Obama anunció su propuesta para replicarlo en 20 ciudades de EE.UU. A partir de 2010, la administración de Obama destinó más de U$S 60 millones a instrumentarlo en Los Angeles, Boston y Washington. Entre otras diferencias, estas escuelas dictan una hora más de clase por día, y un mes y medio más de clase

---

[36] *"The 30 most Innovative People Alive in Education Today," Top Education Degrees, November 2014.*

http://www.topeducationdegrees.org/30-most-innovative-people-in-education-alive-today

[37] *Web page of Promise Academy Charter Schools. http://www.hczpromise.org/*

[38] *"The Promise of the Harlem Children's Zone," Harvard Political Review, 11 de junio de 2014.*

http://harvardpolitics.com/united-states/promise-harlem-children-zone/

durante el verano, que las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York. La admisión es por una lotería, pues la demanda excede con creces las posibilidades.

Will Dobbie y Roland Fryer, investigadores de la Universidad de Harvard, reportan en un estudio publicado por la American Economic Association, julio 2011, que “el programa es uno de los experimentos sociales más ambiciosos de nuestro tiempo para aliviar la pobreza”; agregan que “el efecto en la escuela secundaria ha sido lo suficientemente grande para cerrar la brecha racial en rendimiento académico en matemáticas y reducirlo significativamente en lengua” y concluyen que “la evidencia sugiere que escuelas de calidad son suficientes para aumentar significativamente el rendimiento académico entre los pobres”[39].

Educar a los que menos tienen. ¿Por qué no intentar hacerlo generando incentivos fiscales similares a los existentes en Uruguay que faciliten en la Argentina llevar a la práctica las ideas de Geoffrey Canada? Los resultados alcanzados, por ejemplo, por el Liceo Impulso en Montevideo son prueba fehaciente de la pertinencia de esta propuesta.

Por ello proponemos enviar al Congreso una legislación similar a la vigente en el Uruguay: Art. 78 de la Ley 18.083/2006 y su modificación, el art. 269 de la Ley 18.834/2011 (sintetizado): “Las donaciones que las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas e Impuesto al Patrimonio realicen a las entidades que se indican en el artículo siguiente (ej. instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria o secundaria que atiendan a las poblaciones más carenciadas) gozarán del siguiente beneficio: El 75% de las sumas se imputará como pago a

---

[39] *Will Dobbie y Roland Fryer, “Are High-Quality Schools Enough to Increase Achievement among the Poor? Evidence from the Harlem Children’s Zone,” American Economic Journal: Applied Economics, Vol. 3, N. 3, Julio 2011. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.3.3.158*

cuenta de los tributos mencionados. El 25% restante podrá ser imputado a los efectos fiscales como gasto de la empresa. Las entidades que reciban subsidios del Presupuesto Nacional deberán optar entre percibir el subsidio o ampararse en el beneficio previsto en la presente norma"[40].

Una legislación como la propuesta facilita en Uruguay la existencia de instituciones educativas privadas pero gratuitas, en barrios profundamente carenciados, las cuales obtienen resultados académicos comparables a las mejores escuelas de Montevideo.

¿No constituye este hecho una clara evidencia que todo niño puede aprender independientemente que tan desfavorable sea su origen? Nosotros creemos que sí y, de replicarse en nuestro país constituiría un paso de importancia hacia una nueva realidad educativa caracterizada por una mayor igualdad de oportunidades.

Devolver a los padres el poder que nunca debieron perder sobre la educación de sus hijos.

En mayo de 2016, ex ministro de Educación Esteban Bullrich hizo pública una lapidaria verdad: "la mitad de la adolescencia del país, o bien no cursa el nivel secundario, o bien abandona los estudios medios en forma temprana. Sólo 1 de cada 10 jóvenes concluye los estudios universitarios y sólo 1 de cada 100 proviene de los sectores más pobres"[41].

Es claro que nuestra sociedad enfrenta una pesada herencia educativa, la cual no podrá ser revertida por ningún gobierno en soledad. Es necesario que la sociedad tome

---

[40] *"Poder Legislativo: Ley 18.834", 4 de noviembre de 2011. file:///C:/Users/eez/Downloads/LEY+N%C2%BA+18.834.011+%20(1).pdf*

[41] *28 "Hacernos Cargo," La Nación, mayo 7 de 2016. http://www.lanacion.com.ar/1896333-hacernos-cargo*

conciencia del estado de la educación argentina y apoye reformas cuyos frutos, se habrán de ver luego de años.

Por ello es imprescindible que los padres admitan la realidad educativa que viven sus hijos y reaccionen. El titular de la cartera de Educación sólo no puede cambiarla. Nadie puede solo.

Sin embargo, no hay manifestaciones de padres exigiendo otra educación para sus hijos; es más, muchos padres piensan que la educación en la Argentina no es buena, pero sí lo es la del colegio a la que concurren sus hijos.

Nada facilitaría más la tarea de quien es el más importante ministro del gabinete nacional que el apoyo de la sociedad a reformas que son imprescindibles y que sólo se podrán realizar si los padres las exigen. Nada le otorgaría más poder que la sana indignación de muchos padres al conocer los resultados de las escuelas a las que concurren sus hijos. Nada facilitaría más su labor, para enfrentar la pesada herencia recibida, que terminar con un secreto que impide a quienes podrían ser sus principales aliados alinearse con la causa.

¿Cómo despertar a los padres? ¿Cómo devolverles el protagonismo que nunca debieron perder? Dos acontecimientos educativos nos permitirán ejemplificarlo y fundamentar las primeras dos propuestas que deseamos poner a consideración del lector.

Las evaluaciones educativas en Buenos Aires

A principios de 2016, la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, desató la polémica al modificar el sistema de calificaciones de la escuela primaria y retomar los aplazos, cuya eliminación se había hecho pública insólitamente el 11 de septiembre de 2014. Resaltó, además, que en octubre de ese años se realizarían evaluaciones de

lengua y matemática a 700 mil alumnos, alrededor de un tercio de los matriculados en las escuelas primarias y secundarias del ámbito público y privado en la provincia, para conocer el nivel de conocimiento promedio de cada escuela[42].

La medida no pudo ser más auspiciosa, como bien señaló la gobernadora entonces: "Es necesario evaluar para saber qué tenemos que mejorar". Es claro que no podía tener más razón[43]. Sin embargo, también remarcó: "para mí, como mamá, la evaluación es orientadora porque me permite saber cómo está mi hijo en relación con lo que se enseña", lo cual no es posible en virtud del artículo 97, de la Ley 26.206 de Educación Nacional sancionada en 2006[44].

Es imprescindible que los padres admitan la realidad y reaccionen; el ministro sólo no puede cambiarla, nadie puede. Para ello las evaluaciones educativas son un elemento crucial, pero los resultados a nivel de escuela deben ser de conocimiento de los padres. Su indignación le daría al Gobierno el apoyo sin el cual es imposible llevar a cabo una real revolución educativa.

Por ello, proponemos la modificación del artículo 97 de la ley 26.206 de Educación Nacional, dado que el mismo establece que "El Ministerio de Educación, Ciencia y

---

[42] *"En las Escuelas Primarias de Buenos Aires, Vuelven los Aplazos," La Nación, 8 de mayo de 2016.*
http://www.lanacion.com.ar/1896622-en-las-escuelas-primarias-de-buenos-aires-vuelven-los-aplazos

[43] *"Para María Eugenia Vidal es Mejor que el Alumno Repita para Aprender y no que Pase sin Saber Nada," Infobae, mayo 10 de 2016. http://www.infobae.com/2016/05/10/1810325-para-maria-eugenia-vidal-es-mejor-que-el-alumno-repita-aprender-y-no-que-pase-saber-nada*

[44] *"Ley 26.206 Honorable Congreso de la Nación Argentina," InfoLEG, Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*
http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542

Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia".

El costo de evitar cualquier supuesto estigma es demasiado alto. Son las futuras generaciones las que están en juego. ¿Se imagina el lector lo que opinaría Domingo F. Sarmiento frente al argumento de la estigmatización por hacer pública la información? ¿Quiénes pueden tener más derechos qué los padres a conocer el nivel educativo de las instituciones a las que concurren sus hijos?

Al impedir la publicidad de los resultados de cada colegio lo que se está haciendo es sustraer del debate público el elemento de juicio principal para saber si el actual sistema educativo satisface la principal inquietud de cualquier padre: que sus hijos aprendan en el colegio al cual concurren. Por supuesto, también priva de información valiosa a la hora de decidir a qué escuela enviar a sus hijos a aquellos padres para quienes sus posibilidades económicas no convierten a la educación pública en la única alternativa factible, transformando a la misma en un virtual monopolio, con todos los costos que ello implica.

No es posible llevar a cabo una revolución educativa sin el apoyo y la participación activa de los padres, el hacer público el resultado a nivel escuela de las evaluaciones despertaría a muchos padres y los comprometería con la causa. Por eso la revolución educativa debe comenzar en el Congreso, no en las aulas.

Muchos maestros son tan víctimas del sistema como los alumnos y arriesgan hasta su integridad física para educar a

nuestros hijos. Modificar el artículo 97 de la Ley 26.006 es imprescindible. Los padres se deben enterar.

Restringir el acceso a los resultados de evaluaciones educativas obliga a creer ciegamente en la capacidad y la buena fe de aquellos encargados, circunstancialmente, de dirigir la política del sector. ¿No es esto más costoso que la posibilidad de cualquier estigmatización? La realidad educativa provista por la última década es prueba fehaciente de ello.

La obligatoriedad de la escolaridad a partir de los 3 años.

La realidad educativa de nuestro país tiene múltiples causas. Un chico con hambre no puede estudiar. Una niña que jamás vio trabajar a su padre, ¿cómo puede entender el concepto de la cultura del esfuerzo? Un adolescente que escucha a su madre insultar a los profesores por aplazarlo, ¿qué mensaje puede recibir?

Más aún, si en cualquier actividad el bien o servicio generado es sistemáticamente defectuoso lo primero que nos preguntaríamos es si aquellos que lo producen están calificados para hacerlo o si es necesario corregir su formación. ¿Por qué no en este caso? Los maestros importan y mucho.

Estamos frente a un problema de gran envergadura el cual debe ser enfrentado desde diversos flancos. La decisión del Gobierno Nacional de enviar en 2016 al Congreso un proyecto de ley que establezca la obligatoriedad de la escolaridad a partir de los tres años fue una iniciativa plausible en dicha dirección.

Al respecto de esa iniciativa, el entonces ministro de Educación, Esteban Bullrich, afirmó que la obligatoriedad de

la escolaridad a partir de los tres años "garantiza que todos lleguen al primer grado en igualdad de oportunidades" y "duplica la posibilidad que esos chicos terminen el secundario". Bullrich agregó que "hay distintos estudios que marcan que el inicio desde los tres años de la educación mejora los resultados académicos de los niños y las niñas que pueden acceder" y añadió que "estamos trabajando mucho en la calidad educativa, en la capacidad de aprendizaje, y para eso también es importante la estimulación temprana, sobre todo en las zonas más marginales".

Es claro que tiene razón. La estimulación temprana es fundamental, como lo demuestran, por ejemplo, las seminales contribuciones de James Heckman, Premio Nobel de Economía 2003[45]. Sin embargo, no coincidimos en que la instrumentación propuesta garantice la igualdad de oportunidades, de la misma forma que nuestro sistema educativo en su conjunto no la garantiza en la actualidad. ¿Quién mejor que Steve Jobs para fundamentar el por qué?

Veinte años atrás, en 1995, el Instituto Smithsoniano le realizó una entrevista[46] en la cual Steve Jobs se definió como un gran creyente en la igualdad de oportunidades, en oposición a la igualdad de resultados: "Yo no creo en la igualdad de resultados, porque por desgracia la vida no es así. Sería un lugar muy aburrido si lo fuera. Pero realmente creo en la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades para mí más que nada significa una gran educación".

En su opinión, los padres de los estudiantes, reales clientes del sistema educativo, habían dejado de prestar

---

[45] *"The Heckman Equation". http://heckmanequation.org/ Una buena síntesis en español puede hallarse en, "La Ecuación de Heckman." file:///C:/Users/Owner/Downloads/051711_HeckmanSpanishOne.pdf*

[46] *"Steve Jobs," Smithsonian Institution, Oral and Video Histories, 20 de abril de 1995.*

http://americanhistory.si.edu/comphist/sj1.html#

atención al servicio provisto por las escuelas conforme las mismas se fueron burocratizando y los padres tuvieron cada vez un rol menor. La consecuencia la consideraba paralela a lo que sucede cuando los clientes dejan de prestar atención al bien o servicio que adquieren a un monopolista: la calidad deja de ser buena. En sus palabras: "Al monopolista no tiene por qué importarle prestar un buen servicio. Eso es lo que IBM fue en su día. Y eso es sin duda lo que el sistema de educación pública es en la actualidad".

Explicaba Jobs que cuando los padres envían sus hijos a la escuela pública no sienten que están gastando su dinero. Los padres no realizan una comparación entre escuelas en forma similar a la que realizan, por ejemplo, frente a la compra de un auto. Más aún, agregaba: "Una cuestión de hecho es que si un padre desea que su hijo estudie en un colegio privado no podrá utilizar para ello el costo de educar a su hijo en el colegio público, sino que deberá pagar además el precio de la escuela privada". Es claro que ello convierte, para muchos padres, a la educación pública como la única alternativa para la educación de sus hijos. ¡Un real monopolio!

Por ello, afirmaba Steve Jobs en aquella entrevista: "Yo creo firmemente que si el país entrega a cada padre un voucher por el costo de educar a su hijo en el sistema público, el cual solamente podría ser utilizado en una escuela acreditada, varias cosas sucederían". En primer lugar, las escuelas comenzarían a competir fuertemente para atraer alumnos. En segundo, se abrirían nuevas escuelas: "Usted podría encontrar graduados universitarios muy idealistas, llenos de energía, quienes en lugar de iniciar una empresa en Silicon Valley, habrían de iniciar una escuela. Yo creo que lo harían mucho mejor que cualquiera de nuestras escuelas públicas". Finalmente, consideraba que la calidad de las escuelas, dada la competencia, comenzaría a mejorar.

La obligatoriedad del inicio de la escolaridad en la sala de tres años nos brinda la oportunidad de llevar a cabo una valiosa experiencia piloto, la cual constituye la tercera de las

propuestas que la Fundación Libertad y Progreso desea realizar: entregar a todo padre de un niño de tres años un bono por un valor que no podría superar el costo de su educación en un jardín de infantes público del distrito de residencia de la familia. Dicho bono únicamente podría ser utilizado para abonar su educación en el jardín que elijan los padres, ya sea público o privado.

El Estado establecería los estándares requeridos para que una institución califique para el programa y funcionaría como organismo de contralor frente al cual los jardines presentarían los bonos recibidos para obtener, a cambio, el subsidio correspondiente.

Una reforma como la que proponemos, más allá de representar un importante hito en defensa del derecho de los padres a determinar qué es lo mejor para sus hijos, facilitaría la instrumentación del inicio de la educación de los niños a los tres años, pues requeriría que el gobierno construya muchos menos jardines que los 3.000 estimados para escolarizar a los niños que hoy no tienen acceso a los mismos.

La idea es simple: el Estado subsidiaría a la educación de los niños de tres años, pero los recursos no se asignarían a la oferta de la misma-las escuelas- sino a la demanda-los padres de los alumnos. La diferencia no es menor. Un sistema como el propuesto cambiaría la relación entre los padres y los jardines. Al poder elegir a qué jardín enviar a sus hijos, los padres comenzarían a percibirlos como proveedoras de un servicio, la educación, y estarían en una mejor posición para demandar la excelencia del mismo.

El sistema no atentaría contra la educación pública, sino todo lo contrario. Ninguna familia estaría obligada a no enviar a sus hijos a un jardín público; de hacerlo es porque opina que la alternativa privada elegida provee mejores servicios educativos, o una formación inicial más adecuada para las necesidades, gustos o aptitudes de sus hijos.

Nadie podría estar peor por tener la posibilidad de elegir. Todo padre de una familia carenciada que desease optar por un jardín distinto para sus hijos, al que hoy no tiene acceso por sus restricciones económicas, podría hacerlo y de preferir que concurriesen a un jardín de infantes público también podría hacerlo.

Es claro que nuestra propuesta parte del supuesto que nadie se encuentra más calificado, ni tiene más interés, para decidir qué es lo mejor para los niños que sus propios padres. Una hipótesis muchas veces cuestionada con liviandad. Por ello resulta de utilidad recordar la evidencia reportada en la sección anterior, en cuanto a la experiencia de los liceos privados y gratuitos en uno de los barrios más carenciados de Montevideo. La misma es contundente, familias muy humildes toman decisiones en pos de una mejor educación para sus hijos.

¿Qué excusa hay entonces para cercenarles a los padres el derecho de decidir qué tipo de educación es la mejor para sus hijos? ¿Qué excusa hay para dejar en manos de burócratas una decisión que debería competir tan sólo a las familias, independientemente de sus posibilidades económicas?

A nuestro entender, ninguna. Por ello, la obligatoriedad del inicio de la educación de los niños a los tres años constituye una posibilidad ideal para realizar una experiencia piloto como la que proponemos. No dudamos que el éxito de la misma constituirá una fuerte evidencia en pos de su extensión al resto de la educación obligatoria.

Facilitar la inserción laboral de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, mediante el Sistema de Educación Dual Alemán.

A fines de noviembre de 2015 Daniel Arroyo, ex secretario de Políticas Sociales de la Nación, publicó en *Perfil* una nota en la que reportaba que durante todo el período de la administración kirchnerista el número de personas entre 18 y

24 años que no tenían una actividad regular ni se educaban no disminuyó. Los comúnmente denominados 'ni-ni', por su marginación del sistema educativo y el mercado de trabajo, ascienden a 1,5 millones de jóvenes, número similar a hace una década[47].

Señalaba Arroyo que "es necesaria una reforma que revise los objetivos de la escuela secundaria y los vincule con los sectores productivos" y una de las posibles acciones que consideraba recomendables es el sistema dual en la escuela secundaria. En sus palabras, "existe un abismo entre la escuela y el trabajo. De hecho, gran parte de los jóvenes desocupados tienen secundaria completa. Para achicar esa brecha, la idea es ir al sistema dual (en los últimos años, un joven está en la escuela y además hace pasantías o capacitaciones específicas) de modo que vaya empalmando estudio y trabajo". En esta sección profundizaremos dicha idea.

En el llamado sistema de educación dual, originario de Alemania, los estudiantes pasan una cantidad importante de tiempo en el lugar de trabajo, a veces aún antes de que se gradúen de la escuela secundaria. Luego, muchos estudiantes ingresan directamente a puestos de trabajo en las empresas en las que realizaron las pasantías. El resultado de ello es que se incorporan a la empresa no tan sólo con los conocimientos técnicos específicos necesarios, sino también habiendo adquirido las habilidades sociales necesarias para desenvolverse exitosamente en dicho ámbito.

En Alemania existen alrededor de 350 profesiones que demandan un entrenamiento o estudios de 2 a 3,5 años de duración. Conforme va transcurriendo el proceso de aprendizaje, el estudiante incrementa el tiempo de

---

[47] *Daniel Arroyo, "Los ni ni son Tantos como una Década Atrás," Perfil, 11 de noviembre de 2015.*
http://www.perfil.com/elobservador/Los-ni-ni-son-tantos-como-una-decada-atras-20151122-0040.html

entrenamiento en la empresa y reduce el tiempo de aprendizaje en la institución educativa. Usualmente los participantes perciben durante este período un salario próximo a un tercio del que percibe un trabajador al inicio de su vida laboral. Por supuesto las empresas participantes cuentan con incentivos financieros del gobierno alemán[48].

En 2016, en la Unión Europea más de 5 millones de jóvenes de menos de 25 años se encontraban sin trabajo, alcanzando la tasa de desempleo en España y Grecia al 50% de este grupo de edad. Tanto España como Grecia, al igual que Italia, Portugal, Letonia y Eslovaquia han buscado mejorar la transición desde la escuela secundaria al mundo profesional, centrando su atención en el sistema dual[49].

El interés se ha extendido más allá de Europa; ejemplos de ello lo constituyen China, India, Rusia y Vietnam (quienes han firmado acuerdos de cooperación con Alemania), y el Estado de Minnesota en EEUU[50]. En dicho Estado se sancionó una legislación, denominada Minnesota Pipeline, a partir de la cual las empresas crean puestos de aprendices y les pagan un sueldo, mientras que el Estado provee los fondos para la educación de los jóvenes, quienes en este caso ingresan al programa habiendo terminado la escuela secundaria.

---

[48] "Formación Profesional Dual," Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana. http://www.ahkargentina.com.ar/formacion-profesional/formacion-profesional-dual/

[49] "German Education and Training: Ein neuer Deal," The Economist, 1 de junio de 2013.

http://www.economist.com/news/europe/21578656-germanys-vaunted-dual-education-system-its-latest-export-hit-ein-neuer-deal

[50]. "The German Vocational Training System: An Overview," German Missions in the United States. http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/06__Foreign__Policy__State/02__Foreign__Policy/05__KeyPoints/Vocational__Training.html

Veamos este caso en mayor detalle. El 22 de noviembre de 2015, la Revista Forbes publicó una nota titulada "¿Por qué el Estilo de Educación Alemana está Llegando a América?"[51] La misma se basa en testimonios de Terri Bonoff, miembro del Senado de Minnesota, quien propuso una legislación inspirada en el sistema dual alemán para ayudar a solucionar la falta de conexión entre las calificaciones de los jóvenes y las necesidades de las empresas. La legislación, usualmente denominada Minnesota Pipeline (por las siglas en inglés de inversión privada, educación pública y experiencia laboral e industrial) fue aprobada por la legislatura de Minnesota en 2014. A partir de la misma, las empresas crean puestos de aprendices y les pagan un salario, mientras que el Estado provee los fondos para la educación de tales jóvenes.

Como bien señala la Senadora Bonoff, "para comenzar, se requiere que todas las partes - la industria, las instituciones educativas y la Cámara de Comercio - se reúnan para determinar cómo podríamos aprender del modelo de educación dual para desarrollar un enfoque que nos sea de utilidad" y proveedores de educación no se comunicaban. Cada uno necesita comprender la perspectiva del otro"[52] [53].

Es claro, como bien resalta Dieter Euler, en un trabajo publicado por la Fundación Bertelsmann en 2013, que "no se trata de transferir al pie de la letra el sistema de formación alemán. La experiencia demuestra que la formación dual en Alemania puede servir de modelo, pero no de patrón. Quien desee transferir a su país un sistema de formación extranjero debe tomar en consideración las condiciones generales

---

[51] *"Why German Style Education in Coming to America?" Forbes, 22 de noviembre de 2015. http://www.forbes.com/sites/nicholaswyman/2015/11/22/why-german-style-education-is-coming-to-america/*

[52] *Terri Bonoff, "MN Pipeline Project." http://www.terribonoff.com/mnpipelineproject/*

[53] *"Introducing Minnesota Pipeline Project," Minnesota Department of Labor & Industry. http://mnpipeline.com/*

existentes y orientar la formación profesional dual de acuerdo con sus propios objetivos educativos, sociales y económicos"[54].

Por ello, la Fundación Libertad y Progreso propone considerar el sistema de educación dual, adaptado a nuestra realidad, como una recomendable estrategia para facilitar a miles de jóvenes no tan sólo incorporarse a la sociedad productiva, sino que también adquieran el capital humano específico que incremente la probabilidad de su desarrollo exitoso en el mediano y largo plazo.

Reincorporar a la sociedad productiva a millones de personas que subsisten en base a Planes Sociales, a través de su educación y entrenamiento profesional[55].

¿Por qué la sociedad se siente responsable solamente de la educación de los niños y no de la educación de todos los adultos de todas las edades? Idea a veces atribuida a Erich Fromm y otras a la psicoanalista norteamericana Erika Fromm, pero de clara aplicación a nuestra realidad. Es claro que no hay razón para ello, por eso la última de nuestras propuestas de reformas en cuanto a políticas educativas enfoca la realidad de vida de millones de argentinos que subsisten en base a planes sociales, dada su carencia de capital humano.

La misma encuentra su génesis en un movilizador discurso que pronunció el Papa Francisco en un palco

---

[54] *Dieter Euler, "El Sistema Dual en Alemania. ¿Es Posible Transferir el Modelo al Extranjero?" Fundación Bertelsmann, 2013. http://www.ceoe.es/resources/image/sistema_dual_alemania.pdf*

[55] *Parte de esta sección se basa en Edgardo Zablotsky, "Cómo Volver Innecesarios los Planes Sociales," Mejores Políticas Públicas # Argentina, Ricardo López Murphy (ed.), mayo de 2014*

montado en una canchita de futbol de la favela de Varginha, al norte de Río de Janeiro, en el marco de las Jornadas de la Juventud 2013. En el mismo, tras elogiar los esfuerzos de Brasil por integrar a todos, a través de la lucha contra el hambre, advirtió: "Ningún esfuerzo de pacificación será duradero ni habrá armonía para una sociedad que margina y abandona en la periferia una parte de sí misma," y agregó: "La medida de la grandeza de una sociedad está determinada por la forma en que trata a quien está más necesitado"[56].

¿Qué mejor modo de tratar a los necesitados que respetar su dignidad, ayudándolos a reinsertarse en la sociedad productiva y de tal forma ganar su propio sustento? La reforma educativa que propondremos satisface en un todo dicha premisa.

La administración de Cristina Kirchner le dejó al Presidente Mauricio Macri sesenta programas sociales. Según señaló el economista Marcos Hilding Ohlsson, economista de la Fundación Libertad y Progreso, "en 2013, el monto de los mismos ascendía a $ 74.370 millones, en 2014 a $ 120.573 millones y en 2015 a $ 157.209 millones". El total de beneficios otorgados este último año fue de 18.244.436, aunque, como aclaró Hilding Ohlsson, "la cantidad de beneficiarios podría ser menor porque una persona puede percibir más de un plan social"[57].

Al respecto, casi al término de la larga campaña electoral de 2015, Macri afirmó que "los planes sociales no son un regalo sino un derecho adquirido y no los vamos a sacar",

---

[56] *"Discurso del Papa Francisco en la Favela Pacificada de Varginha, Manginhos," Aciprensa, 25 de julio de 2013.https://www.aciprensa.com/noticias/texto-completo-discurso-del-papa-francisco-en-la-favela-pacificada-de-varginha-manginhos-90195/*

[57] *"Macri Hereda de Cristina 60 Planes Sociales que Requieren de $ 180.000 Millones Anuales," La Gaceta, diciembre 8 de 2015. http://www.lagaceta.com.ar/nota/663978/economia/macri-hereda-cristina-60-planes-sociales-requieren-180000-millones-anuales.html*

pero también aclaró que “lo más importante es que vamos a poner en marcha el país y la gente va a poder acceder a un trabajo digno”[58].

Sin embargo, el sólo poner en marcha el país no garantiza que muchos beneficiarios puedan reinsertarse en la sociedad productiva, dada su carencia del capital humano necesario para ello. Ese es el eslabón que nos falta construir.

Recordemos, por ejemplo, aquel discurso pronunciado por Juan Pablo II en Santiago de Chile el 3 de Abril de 1987, ante los delegados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el cual expresó que: “el trabajo estable y justamente remunerado posee, más que ningún otro subsidio, la posibilidad intrínseca de revertir aquel proceso circular que habéis llamado repetición de la pobreza y de la marginalidad”[59].

Sin embargo, también advirtió que: “esta posibilidad se realiza sólo si el trabajador alcanza cierto grado mínimo de educación, cultura y capacitación laboral, y tiene la oportunidad de dársela también a sus hijos. Y es aquí, bien sabéis, donde estamos tocando el punto neurálgico de todo el problema: la educación, llave maestra del futuro, camino de integración de los marginados, alma del dinamismo social, derecho y deber esencial de la persona humana. ¡Que los Estados, los grupos intermedios, los individuos, las instituciones, las múltiples formas de la iniciativa privada, concentren sus mejores esfuerzos en la promoción educacional de la región entera!”.

---

[58] *“Macri: Los Planes Sociales no son un Regalo y no los Vamos a Sacar,” Clarín, 9 de noviembre de 2015.*

http://www.clarin.com/politica/Macri-planes-sociales-regalo-sacar_0_1464453944.html

[59] *Juan Pablo II, “Discurso del Santo Padre Juan Pablo II a los Delegados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe”, abril 3 de 1987.*

http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/1987/april/documents/hf_jpii_spe_19870403_cepalc-chile_sp.html

Una muy buena evidencia de ello la constituye la generada por el Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE), el cual realiza anualmente, al igual que el resto de los países de la Unión Europea, la Encuesta de Condiciones de Vida; en la misma, por Reglamento europeo, cada año se incluye un módulo dirigido a estudiar en profundidad aspectos específicos. En 2012 dicho módulo estuvo orientado a analizar las condiciones de vida en su adolescencia de aquellas personas con edades comprendidas en la actualidad entre 25 y 59 años; esta información permitió establecer la relación entre la situación socio-económica de estos hogares en el pasado con la de los hogares a los que pertenecen los adultos en la actualidad[60] [61].

Los resultados sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza hablan por sí solos y son de significativo interés para nuestra realidad, dados los millones de personas que viven asistidas por planes sociales.

La dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando el adulto era adolescente influye en su dificultad para llegar a fin de mes en la actualidad; de aquellos adultos que vivían en su adolescencia en hogares con dificultades el 49% sigue llegando a fin de mes con dificultad. Por otra parte, el 29% de las personas que cuando eran adolescentes habitaban en esta clase de hogares se encuentra en la actualidad en riesgo de pobreza. El círculo vicioso se ha completado.

¿Qué motivos lo sustentan? Como es de esperarse, la dificultad para llegar a fin de mes del hogar, cuando el actual adulto era adolescente, influye en su nivel de formación

---

[60] *Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Encuesta de Condiciones de Vida 2012, Datos Provisionales," Notas de Prensa, 22 de octubre de 2012. http://www.ine.es/prensa/np740.pdf*

[61] *Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Encuesta de Condiciones de Vida, Transmisión Intergeneracional de la Pobreza y el Bienestar, Año 2011," Notas de Prensa, 8 de noviembre de 2012.*

http://www.ine.es/prensa/np743.pdf

académica; un contundente 62,5% de las personas que vivían en hogares que llegaban a fin de mes con dificultades no ha terminado su educación secundaria. Dicho nivel de formación es relevante a la hora de explicar el riesgo de pobreza; el 28,9% de la población que ha alcanzado un nivel educativo equivalente a la educación primaria o inferior se encuentra en riesgo de pobreza, al igual que el 25,8% de aquellos que no han completado su educación secundaria. El círculo vicioso nuevamente.

Hace más de 50 años, Theodore Schultz, Premio Nobel de Economía 1979, postulaba que las diferencias de ingresos entre las personas se relacionaban con las diferencias en el acceso a la educación, la cual incrementaría sus capacidades para realizar un trabajo productivo. Sin capital humano, ¿qué forma hay de romper el círculo vicioso de la pobreza?

Educación y capacitación laboral, ese es eslabón que nos falta construir. Veamos cronológicamente la opinión al respecto de otros tres premios Nobel.

Milton Friedman, Nobel de Economía 1976, declaró alguna vez que "una mejor educación ofrece una esperanza de reducir la brecha entre los trabajadores más y menos calificados, de defenderse de la perspectiva de una sociedad dividida entre los ricos y pobres, de una sociedad de clases en la que una élite educada mantiene a una clase permanente de desempleados"[62].

Por su parte, Robert Lucas, Nobel de Economía 1995, nos ha enseñado que una persona más educada no sólo es más productiva, sino que también incrementa la productividad del resto de los factores de producción. Un escaso nivel de capital humano genera que el capital físico sea menos productivo y, si ambos son menores que los de otro país, su

---

[62] *Milton Friedman, The School Choice Advocate, 1998 (Fuente: The Friedman Foundation for Educational Choice).*

nivel de ingreso también lo será. Más razonable e intuitivo, imposible.

Finalmente, Eric Maskin, Nobel de Economía 2007, nos explica cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. Durante una conferencia llevada a cabo en el marco del XXV Seminario Anual del Consorcio de Investigación Económica y Social de Lima, Perú, en noviembre 2014, Maskin afirmó que "los programas sociales pueden proteger de los efectos de la pobreza extrema pero este efecto es de corto plazo, no va a reducir el problema a largo plazo"[63]. Es claro que la evidencia de nuestro país es consistente con esta apreciación.

¿Cuál es en su opinión la solución para el problema de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo? Educación y entrenamiento laboral es su respuesta. En sus propias palabras el diagnóstico es unívoco: "la población que no tiene capacitación queda marginada o detrás de los trabajadores que sí están capacitados"[64]. De igual forma, la solución también lo es: "la población debe tener los medios para ganarse su propio sustento y los programas sociales pueden ayudarles a llegar a ese punto dándoles asistencia, educación y capacitación laboral"[65].

Es claro que la educación, fundamentalmente técnica, y la capacitación laboral, constituyen la llave del reino frente al problema que enfrentamos, pues al proveer de capital humano a los beneficiarios de planes sociales, más allá de facilitar su inserción en el mercado laboral, se contribuirá a

---

[63] *"Nobel de Economía: Programas Sociales no Solucionan la Pobreza y la Desigualdad," Gestión, 5 de noviembre de 2014. http://gestion.pe/economia/programas-sociales-no-solucionan-problema-pobreza-y-desigualdad-2112991*

[64] *"Nobel de Economía: Flexibilización Laboral no Reduce la Pobreza," La República, 5 de noviembre de 2014. http://larepublica.pe/05-11-2014/nobel-de-economia-flexibilizacion-laboral-no-reduce-la-pobreza*

[65] *Ver nota 51.*

su exitoso desarrollo en el mismo, eliminando para siempre la necesidad de asistencia del Estado.

Cómo hacerlo es la pregunta relevante. La Argentina tiene una larga historia de diagnósticos, hoy de nada sirven si no se proponen medidas concretas que contribuyan al que gobierna a enfrentar la tremenda herencia recibida.

La Fundación Libertad y Progreso propone replicar, adaptada a nuestra realidad, una de las piezas más significativas de la legislación norteamericana, la llamada Declaración de Derechos de los Veteranos de Guerra, GI Bill of Rights, sancionada por el Presidente Franklin D. Roosevelt en junio de 1944. La misma, como explicitó el Presidente Roosevelt al firmar la Ley, "otorga a hombres y mujeres la oportunidad de reanudar sus estudios o capacitación técnica luego de su licenciamiento, o de tomar un curso de actualización o de reentrenamiento, sin cargo de matrícula hasta US$ 500 por año escolar, y con el derecho a recibir una asignación mensual mientras desarrolle dichos estudios"[66] [67].

Gracias al GI Bill of Rights, millones de personas que hubiesen intentado ingresar al mercado de trabajo luego de la guerra, sin capital humano para ello, optaron por reeducarse. En 1947 los veteranos llegaron a representar el 49 % de las admisiones a las universidades. El capital humano de la fuerza laboral mejoró significativamente. Para la culminación del proyecto, en julio de 1956; 7,8 millones, de los 16 millones de veteranos de la Segunda Guerra Mundial, habían participado en un programa de educación o formación profesional.

---

[66] *Our Documents, "Servicemen's Readjustment Act (1944)". http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=76*

[67] *58 "How the GI Bill Changed America," CBS News, Sunday Morning, 22 de junio de 2008. http://www.cbsnews.com/news/how-the-gi-bill-changed-america/*

En el mediano plazo, la iniciativa, lejos de representar un costo para el gobierno americano, le produjo importantes beneficios. Por cada dólar invertido en la educación de los veteranos recaudó varios dólares en concepto de impuestos. Dicha relación se produjo porque los graduados universitarios, así como los trabajadores calificados generados por el programa, percibían ingresos claramente superiores a los que hubiesen obtenido de no haber llevado a cabo los estudios y, por ende, pagaban muchos más impuestos.

¿Qué mejor proyecto de inclusión social que el contribuir a que aquellos que requieren ser ayudados a través de planes sociales puedan reinsertarse en la sociedad, calificándolos para ello mediante la formación de capital humano? El educar a los ciudadanos beneficiarios de los planes sociales no sólo los incentivaría a valerse por sí mismos, evitando condenarlos a la virtual indigencia al perpetuarlos fuera de la sociedad productiva, sino que ayudaría a romper el círculo vicioso de la pobreza al contribuir a la educación de sus hijos, dada la positiva correlación entre el nivel educativo de la madre y el desempeño escolar de sus hijos.

No existe razón alguna para no requerir que todo beneficiario de un plan social deba concurrir a escuelas de adultos, preferentemente técnicas, a los fines de completar su educación formal, o tomar cursos de entrenamiento profesional en un amplio menú de actividades productivas, a los fines de subsanar su déficit de capital humano. Este requerimiento debería constituir un requisito para cobrar la asignación del respectivo plan, lo cual sería en un todo consistente con las exigencias de la Asignación Universal por Hijos, donde es necesario demostrar la asistencia de los mismos a las escuelas a los fines de recibir el respectivo subsidio.

Hemos perdido una década, millones de argentinos beneficiarios de planes sociales no cuentan hoy con mayor capital humano que hace diez años. Exigir a todo beneficiario

que retome su educación o realice un programa de entrenamiento profesional, como requisito para hacerse acreedor a un subsidio, podría cambiar su calidad de vida de una manera impensable; en palabras de Juan Pablo II, podría ser "la llave maestra para el futuro" y nos ayudaría a terminar con una sociedad, como señalaba Milton Friedman, en la que una élite educada mantiene a una clase permanente de desempleados.

Imaginemos si se hubiese implementado una política educativa imbuida de este espíritu hace 10 años. ¿Cuántos menos ciudadanos dependerían hoy de un plan social y sufrirían los costos que ello representa? Benedicto XVI, en su Encíclica Caritas in Veritate, los identifica con claridad: "El estar sin trabajo durante mucho tiempo, o la dependencia prolongada de la asistencia pública o privada, mina la libertad y la creatividad de la persona y sus relaciones familiares y sociales, con graves daños en el plano psicológico y espiritual"[68].

Al fin y al cabo, como señalaba Juan Pablo II en su Encíclica Laborem Exercens: "El trabajo es un bien del hombre -es un bien de su humanidad-, porque mediante el trabajo el hombre no sólo transforma la naturaleza adaptándola a sus necesidades, sino que se realiza a sí mismo como hombre, es más, en un cierto sentido se hace más hombre"[69].

Por ello, una política pública como la propuesta constituye parte esencial de la reforma educativa que proponemos. Al

---

[68] *Benedicto XVI, "Carta Encíclica Caritas in Veritate," 29 de junio de 2009. http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html*

[69] *Juan Pablo II, Carta Encíclica Laborem Exercens, 14 de septiembre de 1981. http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens_sp.html*

fin y al cabo, qué otro propósito tiene una política social más que la eliminación de la necesidad de tal política. La educación, preferentemente técnica, y el entrenamiento profesional, constituyen a nuestro entender el instrumento idóneo para este fin.

Las propuestas expuestas en este capítulo pueden aplicarse simultáneamente o en forma escalonada. Su instrumentación es posible mediante un inteligente aprovechamiento de recursos que actualmente están siendo mal aprovechados. Deben observarse las experiencias exitosas de colaboración del sector privado, tales como las de Uruguay y Alemania.

No se ha entrado en temas en cierta forma más complejos, como son los referidos a planes de estudio y contenidos. Ese avance abriría discusiones doctrinales e ideológicas de más difícil consenso. De todas maneras, es conveniente reflexionar sobre la esencia de la educación como el lugar del saber. La escuela es el lugar del saber. Allí se ayuda a vencer la -aparentemente inexorable- cultura anti intelectual que hoy intenta desprestigiar el conocimiento -en especial en la educación media- y que la vacía de contenidos concretos. Se da la paradoja de que al querer cambiar el saber memorístico y enciclopédico del último siglo (hoy reemplazado por las "wilkipedias") acentuando por los medios, procesos y competencias ("aprender a aprender"), se puede terminar en una apatía generalizada. En efecto, si se propusieran sólo métodos en lugar de contenidos, el mensaje podría entenderse como que no importa lo que se transmite. La fuerza motivadora de la educación es sin duda el valor de lo estudiado, pero los métodos son indispensables porque precisamente, constituyen un camino hacia esos contenidos.

Max Horckheimer apuntaba en su libro *Crítica de la Razón Instrumental* que la razón no contemplativa, puramente instrumental, perdía todo motivo de entusiasmo y se autodestruía. Veía en la inversión del recto orden entre medios y fines la gran causa del malestar y de la infelicidad

del hombre. Por el contrario, como dice Guillermo Jaim Etcheverry, la educación debe estar orientada esencialmente a lo que permanece: "descubrir a los niños y los jóvenes lo estable en un mundo fugaz como el nuestro, que sólo valora la velocidad, lo efímero, lo nuevo. Pero además de eso efímero, nos rodea mucho de permanente que está íntimamente ligado a los valores y que debe ser enseñado." Continúa Etcheverry: "La concepción de obsolescencia acelerada del conocimiento, cierta para las disciplinas de avanzada pero totalmente errada en lo que respecta a los saberes "perennes", ha conducido a un relativismo que culmina en la idea de la inutilidad de enseñar algo." Por tanto, de aprender algo.

Es importante llamar la atención sobre el desprestigio de la función docente, es decir de los maestros y profesores. Si la educación tiene que ver fundamentalmente con la formación de los hábitos intelectuales y morales necesarios para una recta orientación y apropiación de los saberes del mundo, entonces se vuelve imprescindible la figura del docente. Debe devolverse al docente la función social trascendente que ha perdido. En buena medida ello ha ocurrido por el empeño de los propios docentes en convertirse en activistas gremiales o "trabajadores de la educación". Debe haber una adecuada revalorización del saber, y por ende del que sabe. Debe fortalecerse la autoridad docente dándole los medios para aumentarla y protegerla y una justa remuneración.

A Modo de Epílogo

Una revolución educativa que permita enfrentar la pesada herencia recibida es posible e imprescindible, pero la Declaración de Purmamarca constituye un paso gradual hacia una mejor educación en un país normal. La Argentina hoy no lo es y por ello hemos propuesto cinco reformas que a nuestro entender contribuirían a dar impulso a la revolución

educativa que deseamos y que podría constituir el comienzo de una Argentina muy distinta a la que hoy nos toca vivir.

Sin embargo, es importante no olvidar que la verdadera revolución educativa que requiere nuestro país es aún de mayor envergadura: debemos educar a nuestros jóvenes para la libertad, nuestro futuro como sociedad depende de ello[70].

Por ejemplo, como señala Alberto Benegas Lynch: "Cuando nos referimos a la relevancia de la educación no estamos circunscribiendo nuestra atención a lo formal y mucho menos a lo estatal, estamos enfatizando la importancia de valores y principios sin los cuales nada puede hacerse bien"[71]. De lo contrario podríamos llegar al absurdo de aceptar que un pueblo educado como el alemán permitió llegar al gobierno a Adolf Hitler (cuando en realidad el pueblo alemán era profundamente deseducado en contra de los valores de la libertad, por el estudio sistemático de ideas de autores como Heder, Fitche, Hegel, Schelling y List en los colegios y universidades). Por ello, concluye Benegas Lynch que "siempre la educación, para bien o para mal, prepara el ámbito de lo que sucederá en el terreno político"[72].

A modo de muestra basta un botón. Recordemos sino el accionar de los talleres de La Cámpora en diversas escuelas de nuestro país, con el propósito de difundir los ideales kirchneristas entre los alumnos, sobre todo de establecimientos secundarios. Franco Vitali, titular de la Dirección de Fortalecimiento de la Democracia, señaló en ese

---

[70] *Edgardo Zablotsky, "Educar para la Libertad," Perfil, 29 de abril de 2016. http://www.perfil.com/columnistas/Educar-para-la-libertad-20160429-0020.html*

[71] *Alberto Benegas Lynch, "Otra vez la Misma Historia," Infobae, 10 de octubre de 2015. http://opinion.infobae.com/alberto-benegas-lynch/2015/10/10/otra-vez-la-misma-historia/*

[72] *Alberto Benegas Lynch, "España en el Tobogán," Infobae,10 de enero de 2015. http://opinion.infobae.com/alberto-benegas-lynch/2015/01/10/espana-en-el-tobogan/*

entonces: “Creemos que este momento político requiere una participación fuerte de los jóvenes, sobre todo para defender este modelo de país que desde 2003 para acá ha empezado con Néstor y ahora con Cristina necesita consolidarse”[73].

Es claro que la educación es una tarea a largo plazo, pero es indispensable no posponer un solo día más el instrumentar una reforma educativa que privilegie los valores de la libertad.

Imaginémonos tan sólo si lo hubiésemos hecho 20 años atrás, ¿cuánto menos una sociedad que no temiese a la libertad hubiese tolerado de un presidente que, poco menos que cotidianamente, profería autoritarios discursos a través de la cadena nacional, asumiendo que los ciudadanos de la República eran sus súbditos?

El vivir en una sociedad normal, en una sociedad que garantice la igualdad de oportunidades, en una sociedad donde cada hombre sea libre de realizarse tomando los riesgos que desee afrontar, accediendo al fruto de sus decisiones acertadas y pagando los costos de sus errores, ¿de qué depende sino del acceso a la educación? De la educación formal, la cual nadie duda debe mejorar y mucho, pero también de la educación en valores. De enseñar a nuestros niños a no temer a la libertad, a preguntar, a cuestionar y a no inclinar la cabeza frente al príncipe de turno por más que nos grite en sus discursos.

Si deseamos nunca más ser gobernados por descabellados y corruptos iluminados, sean de la ideología que sean, debemos educar a nuestros jóvenes para la libertad, nuestro futuro.

---

[73] *“La Cámpora Realiza Talleres de Política en Escuelas Públicas” La Nación, 12 de agosto de 2012. http://www.lanacion.com.ar/1498643-la-campora-realiza-talleres-politicos-en-escuelas-publicas*

CAPÍTULO 10:

REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO

Caracterización general de los mercados financieros, sus funciones e importancia

Los aspectos que más claramente distinguen las economías desarrolladas de aquellas que no lo son, son: la *diversidad* de instituciones, mercados, canales, mecanismos e instrumentos que posibilitan la utilización y aplicación por parte de personas físicas o jurídicas, de recursos excedentes poseídos por terceros; el *volumen* significativo total de los recursos que se canalizan a través de estos medios y los *plazos* extendidos; los grandes *montos* y bajos *costos* que pueden obtener los demandantes de financiación,

En sentido contrario, la escasez (o carencia) de canales, mercados, instrumentos, el relativamente pequeño volumen de recursos canalizados y la escasez de financiamiento accesible a largo plazo, no sólo caracterizan al subdesarrollo, sino que son una de sus principales causas. En efecto, estos rasgos (que configuran un verdadero cuadro de "raquitismo financiero") impiden el acceso fluido y la rápida acumulación de capital físico y humano por parte de las personas físicas y de las empresas, que es lo mismo que decir que retardan el crecimiento individual y del conjunto social.

La expresión mercados financieros (o también sector financiero) alude al conjunto de mercados e instituciones en los que se transan contratos que contienen promesas de entrega, devolución o pago de dinero, valores, rentas, intereses, especies o bienes en determinados plazos de tiempo, contratos genéricamente conocidos como

instrumentos financieros. Estos contratos especifican los derechos o créditos de las partes que los detentan – por haberlos adquirido – así como las obligaciones o deudas de las partes que los han emitido. Para los primeros se trata de activos, en tanto que para los segundos son pasivos. Las transacciones que dan origen a nuevos contratos o instrumentos financieros se denominan primarias, en tanto que las transacciones por las cuales contratos o instrumentos preexistentes cambian de manos o de titularidad se denominan secundarias.

La importancia del sector financiero y de los mercados que lo conforman está dada porque en ellos:

Quienes desean I) consumir o invertir en exceso de sus ingresos corrientes y/o II) cubrir riesgos o posiciones riesgosas, podrán obtener – emitiendo el correspondiente instrumento o nuevo contrato – el dinero, los bienes o las coberturas de quienes se hallan en disposición y condiciones de proveerlos.

Quienes desean desprenderse o vender contratos financieros preexistentes, podrán hallar compradores en los mercados de transacciones secundarias, y quienes tienen ingresos corrientes en exceso de lo necesario para de sus pagos inmediatos podrán invertir tales excedentes en la compra de instrumentos financieros, ya en el mercado de transacciones primarias, ya en el de transacciones secundarias.

Esta somera descripción es demostrativa de la importancia que tienen estos mercados, aún incompletos e imperfectos, para el logro de una razonable asignación de recursos.

2) Condiciones para que la actividad de los mercados financieros sea conducente, amplia y profunda.

La funciones y roles que desempeñan los mercados financieros imponen a los poderes públicos las siguientes exigencias:

- Proveer un marco legal que dé certeza de sus derechos y obligaciones a las partes contratantes.

- Mantener una elevada calidad de gestión en los respectivos poderes de policía (el Banco Central, como responsable de la política monetaria y la supervisión amplia de los mercados financieros, y las respectivas superintendencias de bancos, seguros y demás participantes de estos mercados).

- Administrar la economía y las finanzas públicas (impuestos, gastos, financiación, endeudamiento, etc.) de manera de asegurar un marco macroeconómico estable, no comprometiendo la estabilidad de la moneda, ni distorsionando la estructura de precios relativos o generando presiones indebidas sobre las tasas de interés.

- Preservar la estabilidad de la moneda, o sea de la unidad de cuenta (en nuestro caso el Peso).

- Ser unidad de cuenta o de denominación es la característica principal del dinero primario. Se trata de un instrumento emitido por los bancos centrales con aceptación generalizada para cursar pagos por contar con la prerrogativa del curso legal, motivo por el cual su entrega tiene como efecto legal la cancelación definitiva (payment finality) de cualquier obligación de pagar (ya sea resultante de la compra de un bien, ya de deudas en especies o en dinero contraídas con anterioridad). Asimismo, el curso legal habilita

legalmente a los titulares de derechos de cobro (ya originados en ventas de bienes, ya en préstamos de especies o de dinero) a exigir, si lo desean, el ser pagados en unidades de dicha especie[74].

La estabilidad del valor de la unidad de cuenta o de denominación de los derechos y obligaciones instrumentados en los mercados financieros (o sea, el dinero primario) es esencial para la existencia y el desarrollo mismo del crédito. En su ausencia se genera lo que se ha llamado raquitismo crediticio o financiero y/o conlleva al uso de sucedáneos, como el dólar y otras monedas extranjeras, tasas de interés que en gran medida responden a la desvalorización esperada de la unidad de cuenta, o cláusulas de ajuste ex-post de los capitales adeudados conocidas como indexación.

En la Argentina (como en otros países de ingresos medios en los que la escasez, la inestabilidad y el elevado costo del financiamiento vienen constituyendo desde hace décadas un obstáculo para el crecimiento) la evidencia es incontrastable: con un volumen de ahorro doméstico agregado más que suficiente para financiar una razonable acumulación de capital la causa última o primer motor del raquitismo financiero y – consecuentemente – del subdesarrollo de su economía, es la inestabilidad jurídica, fiscal y monetaria. Entre los principales factores de inestabilidad y raquitismo financiero, cabe mencionar:

La persistencia de prácticas tributarias, políticas de gasto y endeudamiento público que terminan distorsionando la tasa de interés real, los precios relativos, el tipo de cambio real y – en última instancia – la competitividad de la economía en su conjunto. En materia de endeudamiento los

---

[74] *También llamado "dinero base" o "base monetaria", el dinero primario es aquello que* ***a)*** *constituye la unidad de cuenta del valor de bienes y servicios, derechos y obligaciones,* ***b)*** *es generalmente aceptable como medio de pago y* ***c)*** *que por dichos motivos (los señalados como* ***a*** *y* ***b****) ya en su forma física, cartular (billetes en circulación) como registral (saldos en cuentas), constituye y provee la última certeza de liquidez y valor.*

sectores públicos nacional, provinciales y municipales: I) Deben guiarse por el principio de austeridad, que significa no aceptar todo el crédito que se les ofrece sino solo es que es capaz de generar riqueza y flujos financieros para pagar intereses y amortizaciones; II) Deben ser previsores, es decir no considerar como permanentes ciertas coyunturas favorables y III) Deben ser honestos en la exposición de la totalidad de sus obligaciones, tanto sean instrumentadas, como contingentes.

La ausencia de una moneda nacional que sirva de unidad de denominación de derechos y obligaciones a mediano y largo plazo, da lugar al uso de la moneda extranjera a dichos efectos, principalmente el dólar. Es la dolarización de hecho.

La inestabilidad y volatilidad de las condiciones generales de la economía, incluyendo particularmente la inseguridad jurídica resultante de casos frecuentes de violaciones contractuales originadas en decisiones del sector público.

Las demoras y dificultades para ejecutar judicialmente obligaciones y garantías, resultado de la vigencia de leyes y prácticas jurídicas excesivamente favorables a los deudores, y

La ausencia de mercados secundarios profundos que aseguren liquidez a los instrumentos de financiación de mediano o largo plazo.

La experiencia ha mostrado claramente como estos factores de inestabilidad han inhibido tanto a las partes inversoras/acreedoras de los mercados de financiamiento, como a las partes tomadoras/deudoras:

Para los acreedores o inversores, aquellos factores de inestabilidad han sido las devaluaciones, licuaciones, congelamientos, moratorias, etc. Han sido una amenaza permanente sobre el valor real final de sus derechos e intereses, promoviendo históricamente la huida de ahorros locales hacia instrumentos y mercados externos, o bien, su

inversión directa en activos físicos, algo más protegidos hasta ahora.

Para los tomadores de fondos o deudores, los mismos factores de inestabilidad – a través de su impacto distorsivo sobre la tasa de interés real, los descalces de plazos y de monedas, los precios relativos y el tipo de cambio real[75] – ponen frecuentemente en riesgo su misma supervivencia.

Cabe también señalar la experiencia de los países desarrollados afectados por una severa crisis financieras desde 2008 hasta mediados de la década que está por finalizar, con contracción del crédito, recesión y aumento del desempleo. A lo largo de varias décadas y en diversa medida, casi todos estos países ejecutaron políticas fiscales muy expansivas que se financiaron con un endeudamiento público creciente, fondeado por bancos y otros vehículos de inversiones tanto de residentes como de extranjeros. Estas crisis han dado lugar a profundas revisiones de la legislación sobre bancos y mercados de capitales, sin duda necesarias, pero que resultarán inútiles si los gobiernos no logran poner en caja las cuentas fiscales.

3) Objetivos y rasgos relevantes de una ley de Entidades Financieras

I) Distinción entre la actividad bancaria y otros intermediarios de instrumentos financieros, límites impuestos por la ley y rol del Banco Central en la estructura de supervisión:

---

[75] *El tipo de cambio real es habitualmente medido a través del cociente: "Precios de los bienes comerciables o transables / Precios de los bienes no comerciables o no transables". El numerador alude a los precios de los bienes de producción doméstica relativamente más expuestos a la competencia con bienes producidos en otros países y el denominador a los precios de los bienes menos expuestos a tal competencia.*

La Ley de Entidades Financieras que proponemos pretende basarse en las consideraciones precedentes y contribuir a que los poderes públicos puedan responder satisfactoriamente a las exigencias arriba mencionadas y en particular impulsar:

- El conocimiento del sistema financiero por parte del público y la confianza en el mismo,

- La protección de los usuarios,

- La competencia y la innovación dentro del sistema,

- El buen gobierno de las instituciones participantes y la prevención y represión del delito dentro del sistema.

Entre quienes conforman los mercados financieros cabe distinguir la actividad propiamente bancaria, caracterizada por la captación de fondos con la obligación de su restitución en plazos A) no calzados con los de maduración o cobro de sus activos y B) desvinculada de los riesgos de mora o insolvencia de tales activos. Así, las firmas bancarias corren riesgos de liquidez y de solvencia distinguibles de los asumidos por otros intermediarios, que venden a terceros instrumentos financieros variados (acciones, pagarés, certificados de participación en fideicomisos, cuotas-partes en fondos comunes, etc.) sin asumir ellos riesgos propios por descalce de plazos ni de crédito. Quienes invierten sus ahorros mediante los servicios de este segundo tipo de intermediarios no quedan acreedores de los mismos, sino de los emisores primarios de los instrumentos financieros que adquieren, actuando los intermediarios principalmente como administradores o fiduciarios de fondos de terceros. Puede incluso quedar la responsabilidad sobre la decisión de comprar o vender estos instrumentos en cabeza del cliente, no siendo el intermediario más que un prestador de servicio de comisión.

Por las características de alta liquidez y bajo riesgo de los medios de pago e instrumentos de ahorro que ofrece al público, la intermediación propiamente bancaria tiene una alta potencialidad para impulsar la actividad económica general. La contrapartida, sin embargo, son los grandes descalces de plazos y riesgos, apenas atenuados por unas reservas de liquidez y un capital propio que son pequeñas fracciones de sus obligaciones. La "opacidad" de los riesgos y descalces propios de las firmas bancarias las exponen a un riesgo adicional: El de sufrir corridas por contagio o mero rumor.

Como los pasivos u obligaciones de los bancos incluyen una parte importante del sistema de pagos (la que no es desempeñada por el dinero circulante) y el ahorro de las unidades más pequeñas, ha sido práctica casi universal que cuenten con diversas garantías y/o privilegios tanto en casos de crisis de liquidez como en casos de insolvencia. A fin de evitar demasiado riesgo moral[76], sin embargo, estos privilegios y garantías deben ir acompañados por una severa normativa prudencial. Esta normativa requiere a su vez el ejercicio de una estricta supervisión sobre su cumplimiento y de la aplicación de normas correctivas y/o penalidades en casos de incumplimiento. Ahora bien, habida cuenta de la vulnerabilidad del esquema "riesgos bancarios → normas prudenciales → supervisión" – repetidamente demostrada tanto en nuestro país, como en el extranjero – y vistos los elevadísimos costos que generan las crisis bancarias, es importante que la ley fije límites precisos a la expansión de las firmas que desempeñan la actividad propiamente bancaria.

En lo que hace a las funciones normales y habituales de los bancos, la legislación sobre entidades financieras debería propender a que:

---

[76] *Riesgo propio del negocio asegurador que puede introducirse en el negocio bancario por las garantías y privilegios otorgados a los titulares de sus obligaciones.*

- el sistema y los servicios de pagos sean de alcance amplio y fácil accesibilidad[77],

y definir:

- los diversos tipos de entidades que se autorizarán (públicas, universales, especializadas, etc.)

- las exigencias para la autorización, las estructuras de capital y de gobernanza para cada clase de entidades

- los criterios prudenciales en materias de liquidez y capitales, riesgos credititos, descalces, riesgos de mercado, operacionales, legales, etc.

- los límites particulares a las financiaciones otorgada al Sector Público (agregado que nuclea al Estado Nacional, los estados provinciales y municipales y todo ente, organismo o sociedad comercial en cuya propiedad participe directa o indirectamente el sector público)

- las exigencias mínimas para los regímenes contables, de auditoría, de consolidación y transparencia informativa.

- los criterios de confidencialidad y secreto bancario.

En lo que respecta a los bancos de propiedad estatal debe legislarse para que cualquiera sea la persona jurídica de carácter público que ejerza el control de su capital, ellos estarán sometidos a las normas de esta ley y sus reglamentaciones sin excepción de ninguna naturaleza. Estas entidades no podrán celebrar operaciones de crédito de cualquier tipo o naturaleza a favor o beneficio de personas de

---

[77] *Si bien la bancarización de los pagos es un objetivo deseable, en esta materia no puede ignorarse la realidad de la enorme fracción de la economía que opera en la informalidad y la responsabilidad que en esta cuestión tienen otras políticas gubernamentales.*

los Estados Nacional Provinciales o Municipales o de las entidades autárquicas de objeto bancario o financiero propiedad o controlada por cualquiera de dichos Estados, salvo dentro de los límites que, por resolución fundada dictada por la Superintendencia.

La captación de depósitos, el otorgamiento de créditos y cualquier otro servicio bancario que pudieran ser calificados – por decreto del Poder Ejecutivo Nacional – de servicio público (como podría ser el caso de una cuenta básica para cobros y pagos) será prestada o llevada a cabo por el o los bancos públicos que el decreto del Poder Ejecutivo determine y en las condiciones que allí se establezcan. La calificación de servicio público ha sido históricamente reservada a actividades en las que se entiende que el oferente o prestador no debe poder ejercer el derecho de admisión o exclusión. Típicamente se trata de las redes de telefonía fija, energía eléctrica, gas, caminos, transporte y otros servicios en los que existe uno solo o muy pocos prestadores. Este no es el caso de los mercados financieros, en los que existe una muy amplia competencia. Por otra parte, en la actividad de acordar financiaciones la selección es un derecho inherente y crucial para los oferentes.

En cuanto a la actividad de intermediación financiera no bancaria, la distinta naturaleza de los riesgos asumidos por los intermediarios, las diferentes exigencias que de ello resultan en materias de liquidez (encajes) y solvencia (capitales) y la ausencia de garantías y privilegios especiales para quienes inviertan sus ahorros a través de estos intermediarios, son todos factores que justifican que su supervisión sea ejercida por un órgano específico. Ahora bien, dado que los intermediarios no bancarios (actividad a veces referida como banca de inversión) comercializan instrumentos que compiten con los emitidos por los bancos y pueden adquirir dimensiones tales que los conviertan en

actores sistémicos78, es necesario que su organismo específico de supervisión mantenga informado de manera plena y permanente al Banco Central – en su carácter de supervisor general de los mercados financieros – y a la superintendencia de bancos, sobre los montos, magnitudes y evolución de los riesgos administrados.

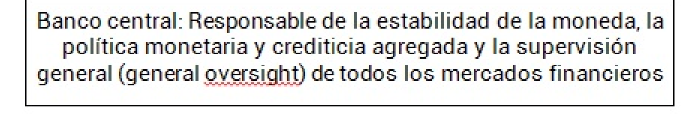
La estructura y facultades de las autoridades regulatorias y de supervisión, así como el perfeccionamiento de los mecanismos legales para la resolución de situaciones de iliquidez y/o de insolvencia de estas firmas deben ser parte central de una ley.

La ley de entidades financieras y la Carta Orgánica deben asignar al Banco Central la responsabilidad por el mantenimiento de la estabilidad de la moneda y el ejercicio de la política monetaria y crediticia general. En este marco y considerando el carácter monetario y crediticio de muchos de los instrumentos originados y/o negociados por los intermediarios bancarios y no bancarios que actúan en los diversos mercados financieros, la ley debe asignar al Banco Central un rol de supervisor general (general oversight) del sistema financiero.

No será el Banco Central, sin embargo, quien emitirá las normas prudenciales ni quien supervisará su cumplimiento, sino las superintendencias respectivas, las que serán entidades autárquicas dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Hacienda de la Nación. Pero el Banco Central dispondrá de la información necesaria para evaluar la liquidez y la solvencia de los intermediarios, pudiendo coordinar con las superintendencias específicas las políticas macro y micro prudenciales que juzgue apropiadas. Así, la estructura de supervisión del sistema financiero quedará integrada de acuerdo al siguiente esquema:

---

[78] *Se entiende por intermediario bancario o no bancario sistémico a aquel que por su dimensión puede llegar a afectar al conjunto de los mercados en casos de illquidez y/o insolvencia.*



↕ ↕ ↕

Superintendencia de bancos	Superintendencia de otros intermediarios y mercados financieros (CNV)	Superintendencia de Seguros

Para minimizar la ocurrencia de arbitrajes regulatorios[79], la ley debe facultar a la autoridad a que limite la participación de las firmas bancarias en otros mercados financieros, como el de los seguros, los fondos de pensiones, las firmas bursátiles y la originación y distribución de participaciones en fideicomisos.

II) Principios que deben guiar la resolución y reestructuración de instituciones fallidas

En el punto primero de este documento quedó en claro – desde un punto de vista conceptual – lo crucial que es la moderación en ciertas políticas públicas (fiscales, monetarias) y la firmeza en otras (defensa de los derechos de propiedad y ejecución de contratos) para lograr un razonable desarrollo de las instituciones y mercados de crédito. El rol primordial de este en la generación y sostenimiento de la actividad económica explica, por otra parte, el creciente involucramiento de los gobiernos en la actividad financiera a lo largo del siglo XX. Dicho involucramiento no fue solo de carácter regulatorio, sino también como participante directo (a través de bancos y otras instituciones financieras) y – más

[79] *Se entiende por arbitraje regulatorio la práctica de evadir regulaciones más estrictas en un mercado simulando actividades pertenecientes a otro mercado menos regulado.*

importante todavía – como garante y estabilizador de la actividad. En esta última materia, con la esperanza de minimizar la disrupción de los canales de crédito se invirtieron en muchas oportunidades cuantiosos recursos fiscales extraídos de toda la sociedad toda, vulnerándose además el sano principio de disciplina de mercado que sostiene que las pérdidas no deben ser socializadas, sino soportadas por sus responsables.

La ley debe otorgar a la autoridad la facultad de liquidar o rescatar (por vía de saneamiento, reestructuración, etc.) instituciones fallidas o en peligro inminente, pero la decisión de balancear los riesgos (el llamado riesgo moral versus el eventual costo agregado para la economía de no rescatar instituciones) no queda solo en cabeza de las superintendencias, sino que será responsabilidad de un consejo integrado por estas, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Queda establecido como un principio central para este Consejo que, en los casos de saneamiento o reestructuración, las medidas a adoptar estarán orientadas a la preservación de los sistemas de pagos, el ahorro y los fondos públicos, pero no al rescate de grandes inversores y accionistas.

En los casos de instituciones que no alcancen a cubrir las exigencias mínimas de liquidez y solvencia fijadas, las respectivas superintendencias podrán fijarles plazos perentorios para su encuadramiento o proceder a su saneamiento o liquidación, según lo aconsejen las circunstancias, en consulta – como se señaló – con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

Tanto para uno como en otro caso (liquidación o saneamiento), se proponen garantías, privilegios de cobro y mecanismos y procedimientos basados tanto en la experiencia argentina como en la de otros países y guiados por los siguientes principios y criterios:

La protección de la estabilidad de los sistemas financieros y de la continuidad de los servicios de pagos serán los objetivos prioritarios.

Se hará el mayor esfuerzo por preservar la confianza del público general en las instituciones financieras, pero poniendo especial cuidado en no ofrecer protección ni garantías a los inversores de mayor tamaño y sofisticación, así como a los accionistas o propietarios de las instituciones fallidas.

En los casos de saneamiento las alternativas que cada superintendencia podrá evaluar y emplear serán las siguientes:

- Excluir activos y pasivos y transferir su propiedad (o las acciones representativas de su propiedad) a un tercero.

- Excluir activos y pasivos y transferir transitoriamente su propiedad a una institución perteneciente a la autoridad regulatoria o

- Transferir transitoriamente la totalidad de las acciones y el control a la autoridad regulatoria.

CAPÍTULO 11

PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA MINERA[80]

La política minera en la Argentina debe establecerse reconociendo su enorme potencial de contribución al desarrollo, en el contexto de los desafíos para su concreción compatible con el ambiente.

La existencia de importantes recursos mineros en la Argentina, explotados insuficientemente, es un hecho históricamente reconocido. Esto no es lógico y requiere la identificación de las causas, su discusión abierta y acciones concretas. Cuando estas se instrumenten, deberán ser monitoreables con indicadores duros que faciliten el seguimiento y la corrección de desvíos. No sólo es importante la gestión, sino también la comunicación para una más rápida y continua mejora en la actividad. La Argentina deberá, en algún momento, explotar los recursos de que dispone.

En este capítulo se muestran elementos que permiten medir el potencial, las características de la actividad, su marco regulatorio y tributario, la relación Nación – provincias y el apoyo de las nuevas tecnologías.

Nos referiremos en particular a la minería de gran porte, usualmente llamada como megaminería, ya que es la actividad de más alto potencial y puede ser significativa en la mejora de los indicadores económicos regionales y

[80] Capítulo elaborado con la colaboración del Ing. Carlos Ayerra y del Dr. Hernán Celorrio.

nacionales. Es también la que presenta el mayor desafío para su concreción.

Características de la actividad

La minería en el mundo se caracteriza por la presencia de empresas especializadas internacionales y por un alto nivel de complejidad financiera y tecnológica para el desarrollo de los proyectos. La previsibilidad es indispensable para lograr la llegada de la producción (*commodities*) al mercado en el tiempo preciso. La aceptación social se requiere para el desarrollo de la actividad, respetando el ambiente., Hay competencia entre proyectos en diversos países que pugnan para atraer las decisiones de inversión. Estos son algunos de los elementos que distinguen a la minería de otras actividades de riesgo, y explican en parte las dificultades de despliegue de nuestro potencial.

El caso argentino tiene características singulares ya que, si bien en nuestro marco regulatorio la minería ha sido caracterizada como de utilidad pública, los intereses políticos no han sido necesariamente consistentes en el apoyo de los proyectos.

La industria extractiva de gas y petróleo es naturalmente aceptada con numerosas facilidades de refinación próximas a grandes centros urbanos. No es así con la actividad minera, típicamente localizada en sectores remotos y carentes de infraestructura básica. Existe una fuerte sensibilidad por la preservación del ambiente. Por ello que la actividad minera debe darle la más alta prioridad, asegurando los más exigentes estándares internacionales en la operación. Asegurado esto, no se debe impedir la ejecución de proyectos de real interés y beneficio regional.

El capítulo "El negocio minero", del Hernán Celorrio, dentro del libro "Derecho Minero Uruguayo"[81] resume claramente las características de la minería, permitiendo complementar y expandir los conceptos previos. Dentro de su análisis, deseamos destacar por su importancia algunos de sus conceptos relevantes:

Bases económicas: señala las enormes diferencias tecnológicas y económicas entre la minería tradicional, de muy pequeña escala, y la moderna minería. Desde la normativa, el desafío es contemporizar los alcances de las regulaciones tradicionales con las necesidades presentes, y considera adecuado, en el caso argentino, la actualización del Código de Minería mediante legislación específica adicional. En resumen, no se requiere la sanción de un nuevo código. La actividad está en condiciones de desarrollarse con una adecuada, consistente y armónica aplicación nacional y provincial del actual marco regulatorio.

Bases de sustentabilidad: destaca que el normal desarrollo de explotación minera de gran porte requiere la sólida aceptación comunitaria en el área de localización del mismo, y una conformidad genérica nacional, social, basada en la utilidad económica.

Los beneficios de la generación de empleos directos, la ocupación resultante de la provisión de servicios mineros, esencialmente locales, la generación de infraestructura vial y energética indispensable para el desarrollo, son claves para entender la contribución al progreso regional.

También Celorrio asigna alta prioridad a la protección del ambiente, que requiere, frente al impacto de toda actividad industrial y de la Minería en particular, esquemas regulatorios que minimicen los efectos negativos. Pone

---

[81] Derecho MInero Uruguayo. (n.d.). Montevideo, Uruguay: Editorial y Librería Jurídica Amalio M. Fernández.

especial foco en la regulación de la etapa final del ciclo productivo (cierre de minas), que demanda una adecuada compensación ambiental y la atención de la problemática social asociada.

Potencial de la minería argentina

La minería argentina se encuentra en un estado de bajo desarrollo pese a su gran potencial. En su trabajo “Minería y desarrollo”[82] el equipo liderado por Daniel Gustavo Montamat brinda una perspectiva de nuestras posibilidades:

La Argentina conforma con Chile y Bolivia el “Triángulo del Litio”. Nuestro país es beneficiado con la llegada de inversiones y nuevos proyectos que pueden conducir a convertir a La Argentina en uno de los dos principales productores de carbonato de litio.

Adicionalmente, nuestro país puede convertirse en uno de los cinco mayores reservorios de plata del mundo, y en consecuencia en uno de sus principales productores.

Del mismo modo, podría estar entre los 10 principales países en cuanto a reservas y producción de oro.

La explotación del cobre, tradicional actividad en Chile, ha estado muy relegada en nuestra zona, pero puede llegar a estar en el sexto lugar detrás de Chile, China, Perú, Estados Unidos y Australia.

El despliegue de estas potencialidades habilitaría inversiones de más de 30.000 millones de dólares, exportaciones en el orden de los 11.000 millones de dólares anuales, unos 30.000 nuevos empleos directos, la creación

---

[82] *Minería y Desarrollo- El potencial minero argentino, desafíos y oportunidades (Primera ed.). (2015). Artes Gráficas Buschi S. A*

de un total del orden de 55.000 nuevos empleos entre directos e indirectos, que llevarían la fuerza total laboral del sector a más de 120.000 empleos.

Resistencia al desarrollo de la actividad

Países como Canadá, Estados Unidos, Australia son líderes en la actividad, y han desarrollado regulaciones y procedimientos para lograr una explotación racional, compatible con los más altos estándares de protección ambiental. El potencial argentino es significativo, con capacidad para la generación de divisas por exportación, empleo y desarrollo de infraestructuras viales y energéticas regionales. Tenemos confianza en la posibilidad de desplegar este potencial, contribuyendo al progreso en libertad. Por esto, es interesante explorar e identificar algunas de las posibles raíces del subdesarrollo minero argentino.

En la Argentina, las mayores concentraciones poblacionales se encuentran en provincias donde la minería es totalmente secundaria, por lo que resulta fácil encontrar espacios para la oposición a nuevos proyectos., Se requiere en consecuencia para su concreción, de una fuerte decisión política en las provincias interesadas, reales beneficiarias y también responsables por la gestión de los riesgos y eventuales contingencias.

La infraestructura vial y energética se desarrolló con la impronta de la tradicional actividad agropecuaria como la de mayor preponderancia económica, relegando a la actividad minera durante décadas a un rol secundario.

En su disertación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas[83], el Ing. Juan José Aranguren señalaba paradojas (e hipocresía) de la política, con varias provincias prohibiendo el desarrollo de la actividad o limitándola vía ambigüedades normativas y regulatorias que le quitan la indispensable previsibilidad a los proyectos.

Existen falsos conceptos relativos al ambiente, y prejuicios y falta de conocimiento de la industria que son al mismo tiempo desafíos y oportunidades. Creemos son resolubles desde la gestión y adecuada comunicación.

Marco regulatorio

Como se indicó anteriormente, no se cree necesario un nuevo Código de Minería para el despliegue de la potencia de la actividad. Las leyes específicas sancionadas complementan y actualizan el Código de Minería original y son eficaces para la promoción de la actividad. Sí es necesario lograr una coherencia normativa entre la Nación y las provincias, que son la autoridad de aplicación del marco regulatorio.

Demoras injustificadas en el tratamiento de los estudios de impacto ambiental, demandas irrazonables, descoordinación entre gobiernos provinciales y municipios correspondientes a la zona del proyecto, limitan las posibilidades de concreción y agregan incertidumbre al proceso de aprobación. Por lo tanto, dificultan la toma de decisión de la inversión, que incluye aspectos tan prácticos como definir en qué momento se contrata la maquinaria de construcción.

---

[83] *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. (2018, August 07). ANCMYP 80º aniversario | Instituto de Política Ambiental. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=BZnk1voqUNs*

La dificultad de obtener la confianza en llegar en tiempo adecuado al mercado actúa como disuasor para las inversiones que compiten contra proyectos de otros países. Nuestro país cuenta sin embargo con un activo significativo, que es la percepción del respeto del derecho de propiedad en la actividad minera. No es poco en una industria que debe, como en el gas y petróleo, desarrollarse donde se encuentran los yacimientos, sin posibilidad de elegir la conveniencia de zona, gobiernos o países, y que se desenvuelve en un tiempo (décadas) sujetos a potencial volatilidad, y que en consecuencia está más dispuesta a aceptar riesgos políticos pese al compromiso del capital empleado.

Los riesgos de la industria (riesgo comercial en un mercado global que determina los precios de los *commodities*; el riesgo geológico que afecta la exploración y la explotación y el riesgo político) requieren garantías en la legislación del país receptor de las inversiones. Los principales actores de la actividad son empresas que operan en Bolsas, con estrictos estándares en la transparencia de la información sobre proyectos y situación empresaria de modo de proteger a los pequeños inversores que a través de la compra de acciones suman fondos al financiamiento de la actividad. Se suma el financiamiento de instituciones bancarias que analizan los antecedentes y la experiencia de los desarrolladores, y evalúan los riesgos implícitos de los proyectos, incluyendo el político. Este aspecto regulatorio de las empresas en los mercados de capitales, poco difundido en general, actúa como reaseguro respecto del compromiso con la tecnología de explotación y protección al medio, ya que desvíos respecto de estándares internacionales (que suelen ser más severos que las restricciones locales), implica para los actores un altísimo costo en su valor de mercado y en el costo de su financiación: el interés económico y financiero apalanca así la mejor explotación y la integración con la comunidad regional.

La etapa de exploración también requiere del celo regulatorio. En una etapa donde las tecnologías permiten

avanzar con estudios de prefactibilidad sin visitar el campo, la transparencia respecto de la información geológica y sobre derechos establecidos se convierte en clave. El regulador no debe solo atender al cuidado de las prácticas exploratorios sino asegurar diligentemente que se realicen las inversiones comprometidas en las concesiones otorgadas, permitiendo la evaluación y seguimiento de las distintas iniciativas en etapa de exploración y fomentar la competencia entre empresas desarrolladores, dando un nivel de visibilidad que evite la morosidad en el control y el freno al desarrollo (nos referiremos más adelante a parte de este problema: los *coffee miners*).

La adecuada información es base para la transparencia y la competencia, que hacen eficaz y eficiente a la regulación. La actividad del Servicio Geológico Minero Argentino (Segemar)[84] debe continuar siendo impulsada y alentada. Su misión y visión, que son coincidentes con los principios y valores que creemos impulsarán la actividad, son los siguientes:

Misión: busca producir el conocimiento para dar valor al patrimonio mineral de la Nación, promover el desarrollo integral y armónico de la sociedad y ambiente desde la caracterización de los fenómenos geológicos, el ordenamiento territorial y el desarrollo tecnológico, mediante la provisión de información veraz y adecuada a la sociedad sobre los recursos geológicos, mineros y ambientales del país.

Visión: buscar la excelencia técnico-científica en la generación de la información geológica de base y la aplicación de los recursos naturales en procesos productivos acordes al desarrollo sostenible desde lo socio-económico y ambiental de la Nación. Comprometer los más altos estándares de la ciencia con los fines de un ordenamiento

[84] *Institucional. (n.d.). Retrieved from http://www.segemar.gov.ar/institucional/*

territorial adecuado y la identificación de sitios de peligrosidad geológica que propicien una base de información apta para un desarrollo geográfico poblacional armónico en Argentina.

Protección del ambiente: Ley de Glaciares

La Ley de Glaciares actualmente vigente fija los objetivos: "establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico constituyendo a los glaciares como bienes de carácter público".

Las metas perseguidas por el legislador no son cuestionables y deben ser mantenidas y respetadas. Tememos que la apertura de la discusión de una nueva ley, que podría resultar ya sea en desprotección ambiental o en el otro extremo en la sobrerregulación de la actividad, también paralizaría nuevos proyectos a la espera de la nueva normativa. Las dificultades de la ley vigente estriban en su reglamentación, particularmente en las zonas grises de definición de glaciares. Por ejemplo, cuál es el volumen mínimo para que una masa sea considerada glaciar o la definición áreas protegidas como ambientes periglaciares. Estas zonas grises son de tal impacto que aún no se ha logrado finalizar el inventario de glaciares y periglaciares indicado por la ley.

Estas ambigüedades demoran proyectos. Deben definirse para lograr una protección del ambiente compatible con los proyectos y los costos ambientales asociados a los mismos.

Es entendible la renuencia de los reguladores locales para definir temas tan sensibles, donde es tan inmediata la previsible reacción de grupos ambientalistas radicalizados como la postergación o cancelación de inversiones que podrían llevarse razonablemente adelante con altos beneficios sociales generales y a nivel local. La ciencia y la academia deben definir estos espacios y la gestión y discusión de cada caso serán responsables de armonizar la aplicación concreta de esas definiciones.

Relación Nación - Provincias

El marco normativo nacional define los principios de la actividad minera y aspectos tributarios (estabilidad tributaria; reintegros de Impuesto al Valor Agregado -IVA-, libre disponibilidad de divisas generadas entre otros), en tanto son las provincias las dueñas de la riqueza y en consecuencia de las regalías por su explotación. Se benefician, además, con las mejoras e inversiones en infraestructura, y la creación de actividad y empleo. Son las provincias la autoridad de aplicación. Son las autoridades provinciales las que deben definir, con el soporte del mandato de sus ciudadanos, la actitud frente a las distintas posibilidades de explotación y de los proyectos dentro de sus jurisdicciones. Los proyectos confirmados deberán contar con el respaldo de los gobernadores y su compromiso en el nivel de decisión necesario para la resolución de los numerosos y previsibles asuntos que surgen luego en inversiones de este nivel de complejidad. Entre ellos, es central la decisión provincial respecto a las obras de infraestructura comprometidas. Siempre resulta en una negociación con la empresa minera en una situación de ganar-ganar, ya que el objetivo de una parte es la mejora de la infraestructura provincial y la de la empresa es lograr sustentabilidad de su inversión. Esto contribuye a dar un

marco de racionalidad a la discusión, y modera a lo prudente y razonable las demandas, alejando la posibilidad de corrupción.

El rol de la Nación será hacer visible las decisiones y sus consecuencias. Deberá vigilar la compatibilidad con la norma nacional.

Dinámica provincial y *coffee miners*

Un factor importante es el tiempo necesario para lograr el tratamiento y aprobación de los proyectos mineros a nivel provincial. Por los imprevisibles tiempos burocráticos para el tratamiento de las iniciativas, tanto en sus aspectos técnicos como ambientales. En general resultan en largos períodos de discusión y múltiples y sucesivas observaciones, que tal vez ayudan a los funcionarios a evitar decisiones difíciles y controversiales, pero que implican la postergación o cancelación de muchos emprendimientos.

La dinámica provincial incluye además a los llamados *coffe miners*, quienes tienen concesiones, pero no realizan las inversiones requeridas amparados en la laxitud de los controles, siendo su negocio único esperar al desarrollador genuino, con voluntad y capacidad de inversión, a quien venderle sus derechos al mejor precio posible.

Su presencia es nociva y demora el desarrollo y la verificación de la potencia de los yacimientos en su área concedida. Su capacidad de disuasión del inversor genuino es tanto más significativa cuanto más se encuentre el esquema arraigado a nivel local. Significa un riesgo acentuado de

prácticas corruptas a lo largo de la aprobación de la iniciativa y de la eventual futura explotación.

La tecnología puede limitar enormemente este problema. La autoridad nacional puede contribuir mediante la transparencia por la publicitación de las concesiones de exploración otorgadas, así como de otros derechos de explotación concedidos, de las inversiones realizadas y del estado de esos contratos. De esa forma se fuerza a invertir o a desistir a los morosos y contribuye al control ciudadano. El mapa de concesiones y su estado, sumado al mapa geológico son instrumentos de transparencia y profesionalidad que activamente favorecen la actividad responsable.

Oportunidad: mejora de infraestructuras regionales

La actividad minera, a través de las inversiones empresarias en los proyectos, ofrece oportunidades únicas a nivel provincial, para la mejora de su infraestructura vial y energética.

En general, los yacimientos se encuentran en áreas postergadas, de difícil acceso y sin la indispensable energía. Se requieren accesos viables desde zonas centrales a nivel regional desde donde llegarán equipos, maquinarias y elementos indispensables para el mantenimiento de la operación. También se necesitará infraestructura energética que, en el caso de acordarse su integración a la red local, proporcionará bases de desarrollo. El uso de fuentes alternativas renovables de energía es una tendencia en el sector y agregan valor a la oportunidad. Adicionalmente el agua es un recurso y al mismo tiempo una preocupación a ser atendida. Puede agregar al interés o contras al proyecto.

El nivel de actividad se incrementará fuertemente en etapa de construcción y cambiará su perfil manteniendo un ritmo apreciable durante la etapa de explotación.

La creación de empleo formal, con salarios atractivos, propende a la mejora social y fomenta empresas pequeñas y micro-emprendimientos comerciales. También encontrará resistencia de sectores informales, que verán afectados sus intereses en cuanto a disponibilidad de fuerza de trabajo precario.

El apoyo de la Nación seguramente favorecerá el más rápido crecimiento de la industria minera. La creciente profesionalización de los cuadros regulatorios profesionales también apuntala ese objetivo, pero nada es comparable a la decisión política regional para el impulso de la actividad.

Decomisionado (cierre de mina)

El fin del ciclo de explotación (cierre de mina) representa desafíos, y al mismo tiempo muestra como contraste los beneficios de la actividad. La comunidad involucrada en el proyecto sufre fuertemente la cesación y requiere de una planificada transición.

La minería moderna prevé cierto grado de redespliegue de recursos especializados y con experiencia para mitigar el impacto. Adicionalmente, las tareas previstas para compensación ambiental deben incorporar elementos de compensación social para favorecer la reinserción, para lo que la educación y formación planificadas debe ser la regla.

La extensión de la vida útil de las iniciativas mediante prácticas de fomento, muchas veces irracionales por no responder a criterios económicos, deben contemplarse evaluando sus costos. Deben armonizar el interés local con los recursos impositivos evitando subsidios irrazonables. La decisión al respecto debe mantenerse a nivel provincial.

Comunicación

Es difícil encontrar actores de la actividad que no reconozcan el impacto de la deficiente comunicación en la percepción de la minería en nuestro país. Algunos factores ayudan a comprender los desafíos:

Las grandes corporaciones, en general extranjeras, suelen centralizar corporativamente sus comunicaciones, privilegiando a veces a sus accionistas y financistas frente a los demás actores. Eso demora y hace ineficiente y poco fluida la comunicación local, y dificulta la clarificación y desmentida de versiones infundadas.

Las empresas mineras, con muy pocas excepciones, tanto por motivos reales éticos como por conveniencia en las prácticas de negocios, tienen reglas corporativas, comprometiéndose con las comunidades en las que desarrollan sus actividades. Alinear esas reglas de beneficio social con las percepciones de la comunidad es un desafío que requiere de habilidades de comunicación y gestión de la gerencia local.

Las empresas suelen optar localmente por un perfil de baja difusión y sobre todo de sus riesgos y de las prácticas para su gestión y mitigación. La difusión de riesgos debe contribuir al debate y ser parte de la comunicación habitual. Esto es particularmente importante para enfrentar casos de accidentes o siniestros, que en la minería pueden ocurrir, y lamentablemente ocurren. El sector académico, imparcial, es un interlocutor social relevante.

Inevitablemente, las noticias transmitidas mediáticamente son aquellas que representan hechos inusuales, por lo que la necesaria difusión de las manifestaciones contrarias a la actividad deberá complementarse con información objetiva y de divulgación que centre la discusión en elementos objetivos, ya sea que convaliden o no el reclamo la luz de la información académica objetiva y responsable.

La política debe evitar ambigüedades e hipocresías, y pensar a largo plazo en el bien de las comunidades a la que sirve, saliendo de la conveniencia electoral pasajera y aceptando con responsabilidad su compromiso con la gestión.

La transparencia es la mejor comunicación. Las redes y las nuevas tecnologías deben impulsarla y conducir a los múltiples actores a un nuevo nivel de transmisión de hechos objetivos. Es la comunidad con su diversidad de intereses y perspectivas la que enriquece el debate y ejerce un indirecto pero efectivo control sobre sus gobernantes, autoridades y sobre las mismas empresas.

Propuesta de gestión

En la mencionada disertación del ex ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren, en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, se mencionaron una serie de iniciativas y acciones para el desarrollo de la actividad en armonía con el ambiente. Son significativas al surgir de la experiencia de un actor central con responsabilidad de gestión y alineado con los objetivos de desarrollo racional.

Entre ellas señalamos:

- Evitar fundamentalismos.

- La racionalidad debe prevalecer sobre la emocionalidad.

- Abrir el diálogo sin reservas y propiciar al debate.

- Evitar el uso de la preservación ambiental y de la minería como mercancías políticas.

- Participar de iniciativas globales, que mejoran la transparencia.

- Establecer los beneficios y riesgos de la actividad (en cada proyecto).

- Reacción diligente ante contingencias.

El reconocimiento del subdesarrollo minero argentino es un punto de partida para el cambio.

La experiencia en la Argentina y las características de la actividad global muestran la comunicación y la gestión diligente como pilares de sustento y progreso de la industria.

Una buena gestión implica objetivos específicos (e idealmente demandantes); medibles; alcanzables; relevantes y en marco de tiempo definido (SMART por sus siglas en inglés).

Es deseable poder evaluar a nuestra dirigencia según las mismas prácticas que caracterizan la gestión privada. Eso requiere determinación y disposición al debate para la fijación de objetivos y su tiempo de concreción esperado, y el desarrollo de indicadores de gestión y criterios que permitan hacer el seguimiento de los resultados gestionales y la corrección de los desvíos que surjan: nada menos debe exigirse a quienes nos gobiernan y administran nuestros recursos.

La minería, así conducida y respetando las libertades privadas en su desarrollo, contribuirá significativamente a convertir en realidad el potencial latente de nuestra Argentina, llevando progreso en el respeto de los principios federales de nuestra República.